



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
ombudsman

STANOVISKA

14

Důchody II

STANOVISKA 14

DŮCHODY II

Důchody II



DŮCHODY II

Autorský kolektiv:

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., Mgr. et Mgr. Jiří Hrubý, Mgr. Jitka Černá, Ph.D.,
Mgr. Pavel Matějček, Mgr. Jakub Martinec, Mgr. Daniel Říha,
Mgr. Kateřina Pavlíčková, JUDr. Eva Hodaňová

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2016

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem u Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Tisk Serifa.

Odpovědná redaktorka Marie Novotná.

Tel.: 246 000 444, e-mail: knihy@wkcr.cz

Tisk: Unipress spol. s. r. o., Svobodova 1431, 511 01 Turnov

ISBN 978-80-87949-41-2 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7552-329-7 (brož., Wolters Kluwer, Praha)

ISBN 978-80-7552-330-3 (pdf, Wolters Kluwer, Praha)

ISBN 978-80-87949-42-9 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

OBSAH

I.	Úvod	9
II.	Nejčastější otázky a odpovědi	11
III.	Seznam použitých zkratk a zdrojů citací	18
	1. Zkratky právních předpisů	18
	2. Zkratky institucí	19
	3. Zdroje citací	19
IV.	Vybrané otázky řízení o dávkách důchodového pojištění	20
	1. Obecná úprava poučovací povinnosti	20
	2. Specifika poučovací povinnosti v oblasti důchodového pojištění	21
	3. Lhůta pro vydání rozhodnutí	24
	4. Řízení o námitkách	25
V.	Dokazování v důchodovém pojištění	29
	1. Právní úprava prokazování doby důchodového pojištění a výdělků	29
	2. Judikatura správních soudů	33
VI.	Řízení o změně důchodu	36
	1. Změna důchodu	36
	2. Doplatek důchodu	38
	3. Některé aspekty řízení o změně důchodu	40
VII.	Přeplatky na dávkách důchodového pojištění	43
	1. Právní úprava odpovědnosti příjemce důchodu za vrácení přeplatku	43
	2. Judikatura Nejvyššího správního soudu	45
	3. Správní praxe ČSSZ	48
VIII.	Výplata důchodu	49
	1. Příjemce důchodu	49
	2. Způsob výplaty důchodu	51
	3. Poznatky z praxe ochránce	53

IX. Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci v oblasti důchodového pojištění	55
1. Obecně	55
2. Přístup ochránce k agendě odškodnění za nesprávný úřední postup státu	57
3. Případy nesprávného postupu Ministerstva práce a sociálních věcí při vyřizování žádostí o odškodnění	59
X. Starobní důchody	63
1. Úvod	63
2. Důchodový věk	63
3. Doba pojištění	66
4. Výpočet výše starobního důchodu	67
XI. Hornické starobní důchody	73
1. Preferované pracovní kategorie	73
2. Zvláštní výměry hornického důchodu	75
3. Mimořádná opatření z 60. let	77
4. Označování podkategorií I. pracovní kategorie	77
XII. Česko-slovenské důchody	79
XIII. Invalidní důchody	82
1. Úvod	82
2. Invalidita	82
XIV. Specifika výpočtu invalidních důchodů	88
1. Změny ve stanovení výše procentní výměry invalidního důchodu	88
2. Výše invalidních důchodů v mimořádných případech	93
3. Srovnávací výpočet podle zákona o důchodovém pojištění a podle právních předpisů platných před 1. 1. 1996	96
XV. Pozůstalostní důchody	99
1. Úvod	99
2. Vdovský a vdovecký důchod	100
3. Sirotčí důchod	102
4. Společně k pozůstalostním důchodům	103
5. Poznátky z praxe ochránce	103
XVI. Důchody s cizím prvkem – bezesmluvní cizina	106
1. započítávání dob získaných v cizině	106
2. Rozhodování o dávkách ve stáří pro krajany	114
3. Důchody osob, jimž Česká republika poskytla azyl	117

XVII. Důchody dle dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení . .	118
1. Úvod	118
2. Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení . .	121
3. Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (č. 29/2003 Sb. m. s.)	128
XVIII. Důchody dle evropských předpisů	137
1. Úvod	137
2. Základní principy koordinace	140
3. Zvláštní pravidla koordinace dávek v invaliditě, stáří a pozůstalostních dávek	151
4. Postup při stanovení výše důchodových dávek	158
XIX. Vybraná stanoviska ochránce	164
XX. Závěr	344

Druhý sborník stanovisek veřejného ochránce práv z oblasti důchodového pojištění vydáváme s odstupem osmi let od prvního. Za uplynulé období vyřídil ochránce více než 3 500 podnětů v této oblasti. Tato skutečnost nám umožnila jednak zabývat se problematikou práva důchodového pojištění v celé její šíři, jednak učinit dílčí zobecňující závěry o tom, jak na zásadní změny v důchodovém pojištění nahlíží veřejnost, která se na ochránce obrací. Ačkoliv právo důchodového pojištění je oproti jiným odvětvím práva sociálního zabezpečení poměrně stabilní, ani jemu se nevyhnuly v uplynulém období zásadní systémové změny.

Za nejzásadnější lze bezpochyby označit změny v oblasti invalidních a starobních důchodů od roku 2010. Jedná se o zavedení třístupňové invalidity a postupné zvyšování potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod i oddalování důchodového věku. Dílčích změn, jak vstřícnějších vůči pojištěncům, tak zpřísnujících, doznala i právní úprava pozůstalostních důchodů. Od roku 2011 došlo k podstatnému zmírnění podmínek pro nárok na sirotčí důchod. Touto změnou byla završena dlouhodobá snaha veřejného ochránce práv o vstřícnější úpravu přiměřeného zabezpečení dětí při ztrátě živitele. V oblasti vdovských důchodů naopak došlo ke dvojímu zpřísnění podmínek, a to v letech 2010 a 2014.

Dopady všech uvedených legislativních změn, respektive jejich reflexe v podnětech řešených veřejným ochráncem práv, jsou blíže popsány v jednotlivých kapitolách. V tomto sborníku jsme rezignovali na snahu poskytnout ucelený výklad k jednotlivým institutům, ale zaměřili jsme se pouze na nejčastější problémy, které ochránce řeší při vyřizování podnětů v komunikaci s Českou správou sociálního zabezpečení, případně Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Novým trendem oproti předchozímu sborníku je podstatné rozšíření obecné textové části k problematice důchodů s cizím prvkem. V uplynulém období se ochránce této agendě věnoval podstatně více. Tuto skutečnost lze přisuzovat jak rostoucí migraci v rámci volného pohybu osob v rámci EU, tak i pokračujícím důsledkům některých historických událostí (rozpad Sovětského svazu a další přesídlování krajanů do České republiky).

Sborník je určen orgánům sociálního zabezpečení, správním soudům a osobám, které poskytují právní pomoc žadatelům o důchod (advokáti,

DŮCHODY II

nevládní organizace). Samozřejmě může poskytnout vodítko také osobám, které se setkají s problémy při vyřizování své důchodové záležitosti. Uvítali bychom, pokud by sborník posloužil také jako výuková pomůcka pro studenty, kteří se seznamují s právem sociálního zabezpečení.

Sborník je psán podle právního stavu ke dni 30. 6. 2016

V Brně červenec 2016
autorský kolektiv

II.

Nejčastější otázky a odpovědi¹

1. KDE MOHU O DŮCHOD POŽÁDAT?

Žádost o důchod je nutné sepsat na předepsaném formuláři na příslušné okresní správě sociálního zabezpečení (OSSZ). V Praze úkoly okresní správy sociálního zabezpečení plní Pražská správa sociálního zabezpečení (PSSZ), v Brně pak Městská správa sociálního zabezpečení (MSSZ). O žádosti následně rozhodne Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ).

2. ZAMĚSTNANEC OKRESNÍ SPRÁVY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ SE MNOU ODMÍTL ŽÁDOST SEPSAT, PROTOŽE PRÝ NESPLŇUJI PODMÍNKY PRO PŘÍZNÁNÍ DŮCHODU. CO MÁM DĚLAT?

Zaměstnanec OSSZ je ze zákona povinen žádost o důchod sepsat, i když má za to, že žadatel nesplňuje podmínky pro jeho přiznání. Odmítne-li žádost sepsat, trvejte na přivolání vedoucího pracovníka a sepsání úředního záznamu o odmítnutí, popřípadě podejte na místě stížnost. Nepovede-li tento postup k sepsání žádosti o důchod, můžete se obrátit na veřejného ochránce práv.

3. JAK DLOUHO ŘÍZENÍ O DŮCHODU TRVÁ?

Pro vydání rozhodnutí zákon stanoví lhůtu 90 dnů od sepsání žádosti. V případě důchodu s mezinárodním prvkem či potřeby došetřování určitých skutečností (např. nedoložené doby zaměstnání) se doba řízení úměrně prodlužuje.

¹ Převzato z informačního letáku Důchody – nejčastější dotazy, dostupného na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/duchody-nejcastejsi-dotazy/>.

4. JAK MOHU POSTUPOVAT, KDYŽ JE ČSSZ V ŘÍZENÍ O DŮCHODU NEČINNÁ?

Můžete podat Ministerstvu práce a sociálních věcí žádost o přijetí opatření proti nečinnosti; příslušný formulář je k dispozici ve formě letáku Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu. Nejedná-li nápravu, můžete podat žalobu proti nečinnosti nebo se obrátit na veřejného ochránce práv.

5. JAK MÁM POSTUPOVAT, POKUD NESOUHLASÍM S ROZHODNUTÍM O DŮCHODU?

Proti rozhodnutí o důchodu můžete do 30 dnů ode dne jeho oznámení (doručení) podat námitky. Námitky se podávají u ČSSZ, lze je podat též na okresní správě sociálního zabezpečení.

6. V JAKÉ LHŮTĚ MUSÍ ČSSZ O NÁMITKÁCH ROZHODNOUT?

Podle zákona do 30 dnů, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů od doručení námitek. Pokud je předmětem námitek posouzení zdravotního stavu (u invalidních důchodů), prodlužuje se tato lhůta o 60 dnů. Lhůta se též prodlužuje o dobu potřebnou k došetřování rozhodných skutečností (např. nedoložené doby zaměstnání).

7. JAK MOHU POSTUPOVAT, POKUD NESOUHLASÍM S ROZHODNUTÍM O NÁMITKÁCH?

Do dvou měsíců ode dne oznámení (doručení) rozhodnutí o námitkách můžete podat správní žalobu ke krajskému soudu, v jehož obvodu máte bydliště. Nevyužijete-li této možnosti, můžete se obrátit na veřejného ochránce práv. Ochránce však na rozdíl od soudu nemá možnost rozhodnutí ČSSZ autoritativně zrušit; v případě zjištění pochybení pouze může ČSSZ navrhnout opatření k nápravě formou doporučení.

8. BUDE PRO MĚ SOUDNÍ ŘÍZENÍ VE VĚCECH DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ SPOJENO S NĚJAKÝMI NÁKLADY?

Ne. Řízení ve věcech důchodového pojištění jsou osvobozena od soudních poplatků a i v případě, že budete proti ČSSZ ve sporu neúspěšný, nebude

ČSSZ vůči Vám mít nárok na náhradu nákladů řízení před soudem. Právní zastoupení není v těchto případech povinné a v mnoha případech ani nezbytné. Více informací o podání žaloby najdete v letáku *Soudní ochrana proti rozhodnutí správních orgánů*, případně v letáku *Potřebujete právní pomoc*.

9. DOSTAL JSEM POSUDEK O INVALIDITĚ OD OSSZ/ /MSSZ/PSSZ A NESOUHLASÍM S POSUDKOVÝMI ZÁVĚRY. MOHU SE NĚJAK BRÁNIT?

Námítky nelze podat samostatně proti posudku o invaliditě, ve kterém je mj. uveden výsledek posouzení zdravotního stavu. Námítky můžete uplatnit až proti rozhodnutí o invalidním důchodu, které je na základě posudku o invaliditě vydáno. Posouzení zdravotního stavu v námitkovém řízení provádí posudkoví lékaři organizačně oddělení od posudkových lékařů OSSZ provádějících posouzení zdravotního stavu v prvním stupni řízení o přiznání invalidního důchodu.

10. MUSÍM BÝT PŘI POSOUZENÍ SVÉHO ZDRAVOTNÍHO STAVU V RÁMCI NÁMITKOVÉHO ŘÍZENÍ PŘEDVOLÁN K VYŠETŘENÍ POSUDKOVÝM LÉKAŘEM?

Ne nezbytně. Pokud má posudkový lékař k dispozici potřebnou zdravotnickou dokumentaci, ze které lze spolehlivě zjistit Váš zdravotní stav, není povinen Vás předvolávat, a může tak provést posouzení ve Vaší nepřítomnosti.

11. MŮŽE BÝT V NÁMITKOVÉM ŘÍZENÍ ZMĚNĚNO PŮVODNÍ (NAPADENÉ) ROZHODNUTÍ V MŮJ NEPROSPĚCH?

Ano, k takové situaci může dojít v případě, když je zjištěno, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

12. CO MÁM DĚLAT, KDYŽ MI BYL DŮCHOD JIŽ PŘIZNÁN A JE VYPLÁCEN, ALE NESOUHLASÍM S JEHO VÝŠÍ?

I když již uplynula lhůta pro podání námitek, je možné kdykoliv podat na příslušné OSSZ žádost o zvýšení důchodu s odůvodněním a nejlépe

i s příslušnými doklady (např. o nezhodnocené době zaměstnání). ČSSZ je poté povinna vydat rozhodnutí, proti kterému lze uplatnit námitky.

13. POBÍRÁM INVALIDNÍ DŮCHOD PRVNÍHO ČI DRUHÉHO STUPNĚ A KONTROLNÍ LÉKAŘSKOU PROHLÍDKU MÁM STANOVENOU AŽ ZA ROK. MŮJ ZDRAVOTNÍ STAV SE VŠAK ZHORŠIL. CO MOHU DĚLAT?

Kdykoliv můžete na příslušné okresní správě sociálního zabezpečení podat žádost o přiznání invalidního důchodu vyššího stupně, nejlépe s doloženými aktuálními lékařskými zprávami. Není tedy třeba čekat na kontrolní lékařskou prohlídku.

14. ČSSZ ROZHODLA, ŽE MŮJ ZDRAVOTNÍ STAV NEODPOVÍDÁ ŽÁDNÉMU STUPNI INVALIDITY. OD TÉ DOBY SE VŠAK MŮJ ZDRAVOTNÍ STAV ZHORŠIL. CO MÁM DĚLAT?

Podějte na příslušné OSSZ novou žádost o přiznání invalidního důchodu, opět nejlépe s doloženými aktuálními lékařskými zprávami. Váš zdravotní stav bude znovu posouzen.

15. MŮŽE OCHRÁNCE POSOUDIT, ZDA MŮJ ZDRAVOTNÍ STAV ODPOVÍDÁ INVALIDITĚ URČITÉHO STUPNĚ?

Nemůže. Ačkoliv se působnost ochránce vztahuje i na OSSZ a ČSSZ, nepřísluší mu hodnotit postup posudkových lékařů z odborného pohledu. Není oprávněn posuzovat zdravotní stav a invaliditu, nemůže se tedy vyjádřit k poklesu pracovní schopnosti a určit, zda je žadatel invalidní, či nikoliv. Ochránce však může přezkoumat, zda postup posudkových lékařů odpovídá požadavkům zákonnosti a spolehlivě zjištěnému stavu věci. V této souvislosti se zaměřuje především na obsah posudků o invaliditě, tedy na to, obsahují-li posudky všechny náležitosti, resp. rozhodné a posudkově významné skutečnosti, a je-li posudkový závěr náležitě odůvodněn. Pokud by v konkrétním případě zjistil, že tomu tak není, může doporučit ČSSZ opětovné posouzení zdravotního stavu formou mimořádné kontrolní prohlídky a vydání posudku bez právních vad.

16. JE PRAVDA, ŽE ČSSZ MŮŽE PŘIZNAT DOPLATEK DŮCHODU (NAPŘ. PO DODATEČNĚ ZHODNOCENÉ DOBĚ ZAMĚSTNÁNÍ) AŽ NĚKOLIK LET ZPĚTNĚ?

Ano. V případech dodatečného zhodnocení doby zaměstnání náleží doplatek důchodu až 5 let zpětně. V případě, že k přiznání původně nižšího důchodu došlo v důsledku nesprávného úředního postupu ČSSZ, přiznává se doplatek i za delší období, nejdříve však od 1. ledna 2006.

17. NEMÁM ZHODNOCENOU URČITOU DOBU ZAMĚSTNÁNÍ, BÝVALÝ ZAMĚSTNAVATEL JIŽ NEEXISTUJE A JÁ NEMÁM K TOMUTO ZAMĚSTNÁNÍ ŽÁDNÉ DOKLADY. CO MÁM DĚLAT?

Pokud tyto doklady nejsou k dispozici ani v místně příslušném archivu, je možné takovou dobu zaměstnání zhodnotit na základě čestných prohlášení Vašeho a alespoň dvou svědků, nejlépe bývalých spolupracovníků či jiných osob, které mají povědomí o Vaší pracovní činnosti. Čestná prohlášení se podávají na formuláři dostupném na okresní správě sociálního zabezpečení.

18. OBDRŽEL JSEM ROZHODNUTÍ O PŘIZNÁNÍ DŮCHODU, ALE CHTĚL BYCH ZMĚNIT DATUM JEHO PŘIZNÁNÍ. JE TO MOŽNÉ?

Ano, můžete do 30 dnů ode dne oznámení (doručení) požádat o změnu data přiznání důchodu. Tento postup zákon umožňuje provést pouze dvakrát.

19. BYL MI PŘIZNÁN PŘEDČASNÝ STAROBNÍ DŮCHOD PODLE § 31 ZÁKONA O DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ, ALE JE MI KRÁCEN Z DŮVODU DŘÍVĚJŠÍHO ODCHODU DO DŮCHODU. PO DOVRŠENÍ DŮCHODOVÉHO VĚKU JSEM JEJ CHTĚL NECHAT PŘEPOČÍTAT, ČSSZ VŠAK MOJI ŽÁDOST ZAMÍTLA. BYL JEJÍ POSTUP SPRÁVNÝ?

Ano, byl. Jedná se o trvale krácený starobní důchod, po dosažení důchodového věku jej nelze přepočítat (odstranit krácení). Zákon o důchodovém pojištění v současném znění již nezná dočasně krácený starobní

důchod, který bylo možno za splnění určitých podmínek přiznat a po dosažení řádného důchodového věku přepočítat.

20. BYL MI ZAMÍTNUT STAROBNÍ (INVALIDNÍ) DŮCHOD Z DŮVODU, ŽE JSEM NESPLNIL PODMÍNKU POTŘEBNÉ DOBY POJIŠTĚNÍ. MOHU V TAKOVÉ SITUACI NĚCO DĚLAT?

Ano, v řadě případů lze chybějící dobu pojištění doplatit, zejména pokud jste dříve byl osobou samostatně výdělečně činnou nebo jste byl delší dobu veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Bližší informace podá příslušná OSSZ.

21. PRO PŘIZNÁNÍ (JAKÉHOKOLIV) DŮCHODU MI CHYBÍ POTŘEBNÁ DOBA POJIŠTĚNÍ A NEMOHU JI DOPLATIT. LZE CHYBĚJÍCÍ DOBU NĚJAK PROMINOUT?

Ano, tato možnost existuje. O žádostech tohoto druhu rozhoduje ministr práce a sociálních věcí. Záleží však pouze na jeho uvážení, zda s ohledem na odůvodnění žádosti tvrdost odstraní. Jedná se o jeho zákonem stanovené osobní právo. Rozhodnutí o žádosti je vyloučeno ze správního i soudního přezkumu a ani ochránce je nemůže přezkoumat.

22. KDE ZÍSKÁM INFORMACE O SVÉM DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ, TEDY O ZÍSKANÝCH DOBÁCH POJIŠTĚNÍ A DOSAŽENÝCH VYMĚŘOVACÍCH ZÁKLADECH (VÝDĚLCÍCH)?

Tyto informace jsou obsaženy v informativním osobním listu důchodového pojištění. Tento dokument si můžete každý rok vyžádat buď přímo od ČSSZ (Křížová 25, 225 08 Praha 5), nebo prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení. ČSSZ má na jeho zaslání lhůtu 90 dnů.

23. JAKÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY UPRAVUJÍ ŘÍZENÍ O PŘIZNÁNÍ DŮCHODU A PODMÍNKY VZNIKU NÁROKU NA JEDNOTLIVÉ DRUHY DŮCHODŮ?

Speciální pravidla pro tento druh řízení jsou obsažena v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění

pozdějších předpisů. Obecná ustanovení pro toto řízení jsou pak upravena v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Podmínky vzniku nároku na jednotlivé druhy důchodů a způsob jejich výpočtu upravuje zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

24. KDE MOHU ZÍSKAT DALŠÍ INFORMACE O DŮCHODOVÉM ŘÍZENÍ A DŮCHODOVÝCH NÁROCÍCH?

Na internetových stránkách ČSSZ (www.cssz.cz), na call centru ČSSZ (tel. 257 062 860) a v klientském centru ČSSZ (Křížová 25, 225 08 Praha 5; tel. 257 062 869). Na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí (www.mpsv.cz) si lze pomocí věkové kalkulačky spočítat svůj důchodový věk a s pomocí důchodové kalkulačky též orientační výši svého starobního důchodu (je ovšem třeba mít k dispozici informativní osobní list důchodového pojištění – viz výše).

III.

Seznam použitých zkratek a zdrojů citací

1. ZKRATKY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Dohoda – Dohoda o sociálním zabezpečení mezi Československou republikou a Svazem Sovětských socialistických republik, č. 116/1960 Sb. m. s.

nařízení 574/72 – nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozdějších předpisů

nařízení 1408/71 – nařízení Rady (EHS) ze dne 14. června 1971 č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozdějších předpisů

nařízení 883/2004 – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EHS) ze dne 29. dubna 2004 č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

nařízení 987/2009 – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

Smlouva – Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou, č. 29/2003 Sb. m. s.

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška o posuzování invalidity – vyhláška 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, ve znění pozdějších předpisů

zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou státem – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona

- České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o pojistném** – zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o veřejném ochránci práv** – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- zdpo** – zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (není-li uvedeno jinak)
- zsz** – zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- zopsz** – zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

2. ZKRATKY INSTITUCÍ

- ČSSZ** – Česká správa sociálního zabezpečení
- MPSV** – Ministerstvo práce a sociálních věcí
- MŠMT** – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- OSSZ** – okresní správa sociálního zabezpečení
- ochránce** – veřejný ochránce práv; pro účely této publikace zahrnuje pojem „ochránce“ i veřejnou ochránkyni práv
- PSSZ** – Pražská správa sociálního zabezpečení

3. ZDROJE CITACÍ

- rozhodnutí Nejvyššího soudu – dostupná na: www.nsoud.cz
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských správních soudů – dostupná na: www.nssoud.cz
- rozhodnutí Ústavního soudu – dostupná na <http://nalus.usoud.cz>
- stanoviska veřejného ochránce práv – dostupná na <http://eso.ochrance.cz>, není-li uvedeno jinak

IV.

Vybrané otázky řízení o dávkách důchodového pojištění

1. OBECNÁ ÚPRAVA POUČOVACÍ POVINNOSTI

Poučovací povinnost ve správním řádu Bez ohledu na speciální právní úpravu poučovací povinnosti orgánů sociálního zabezpečení v oblasti důchodového pojištění platí pro postup těchto orgánů obecná úprava poučovací povinnosti vyplývající ze správního řádu. Podle ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Navazující ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu zakotvuje, že správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné¹.

Osobní poměry účastníka a poučovací povinnost Obecně lze uvést, že tato poučovací povinnost se uplatní ve vztahu k procesním právům. S přihlédnutím k sociálním poměrům účastníka řízení by měla být realizována v zesílené míře (zvláště pokud sociálně slabý účastník nemá v řízení zástupce). Jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56, „v situaci, kdy český právní řád v rozporu s čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod neupravuje realizaci práva sociálně slabých na bezplatné zastoupení ve správním řízení, jsou soudy i správní úřady povinny tím pečlivěji dbát procesních práv nemajetných účastníků; pro správní úřady to znamená zejména povinnost poskytovat občanům odbornou pomoc [§ 6 odst. 4 písm. l) zopsz], plnit poučovací povinnost adekvátní schopností účastníka, odstraňovat rozpory bránící řádnému projednání a rozhodnutí věci, pomoci napravit vady podání či volit takový postup, který co nejméně zatíží osoby

¹ Poučovací povinnost je součástí základního práva na právní pomoc chráněného v článku 30 odstavec 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Rovněž je komponentem práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny – srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2013, sp. zn. 30 Cdo 2174/2012 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013.

dotčené činnosti správních orgánů (§ 2, § 4, § 8 a § 12 správního řádu z roku 2004)“.

Poučovací povinnost je také jedním z důležitých principů dobré správy, jejichž katalog je uceleně formulován v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006² a dokumentech Rady Evropy³.

Poučovací povinnost jako princip dobré správy

2. SPECIFIKA POUČOVACÍ POVINNOSTI V OBLASTI DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ

V řízení o přiznání důchodové dávky a o její změně se postupuje podle zopsz a správního řádu. Od 1. 1. 2007 všechny žádosti o důchod sepisují s občany OSSZ (v Praze PSSZ a v Brně Městská správa sociálního zabezpečení).

Oblast práva důchodového pojištění, která je charakteristická technicistní (vysoce formalizovanou) a podrobnou úpravou, klade na postup orgánů sociálního zabezpečení, ale i žadatelů a příjemců důchodové dávky vysoké nároky. Tomu odpovídá i úprava poučovací povinnosti orgánů sociálního zabezpečení, kterou právní předpisy v oblasti důchodového pojištění neomezují pouze na poučení o procesních právech a povinnostech. Ochránce se při vyřizování podnětů setkává s námitkou nesprávného poučení orgánem sociálního zabezpečení, nejčastěji při podání žádosti o důchodovou dávku. Prokazování těchto výtek je ztíženo absencí záznamů o podaném poučení a tím, že ke zjišťování obsahu sociálního poradenství dochází často až s delším časovým odstupem.

Úprava poučovací povinnosti v důchodovém pojištění

Rozsah (oborové) poučovací povinnosti orgánů sociálního zabezpečení v oblasti práva důchodového pojištění zahrnuje i nezbytné **poučení o hmotném právu**, aby účastník v řízení nedošel újmy v důsledku neznalosti hmotněprávní úpravy, zejména aby řádně mohl plnit své povinnosti.

Poučení o hmotném právu

Informační povinnost o hmotném právu je zakotvena v ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) zopsz, jež ukládá okresním správám sociálního zabezpečení poskytovat občanům a zaměstnavatelům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení.

Poučovací povinnost okresních správ sociálního zabezpečení

Odborná pomoc se nevyčerpává pouhým sepsáním žádosti o důchodovou dávku. Pracovníci OSSZ musí žadatelům objasnit dopady uvedených údajů, nastítnit veškeré možnosti tak, aby mohli vyjevit svoji skutečnou vůli. Pojištěnec by měl být jasnou a srozumitelnou formou

Obsah poučovací povinnosti

² HRABCOVÁ, D. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006*. [Brno: Masarykova univerzita v Brně. Středisko pro pomoc studentům se specifickými nároky, 2007], s. 113.

³ Viz například doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80)2 ze dne 11. 3. 1980 či rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy (77)31 z 28. 9. 1977 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.

DŮCHODY II

informován o tom, jaké mu v pojistném (v obecné rovině i v nepojistném) systému vznikají možné nároky a jaké kroky má učinit tak, aby mu nevznikla újma z toho důvodu, že tak nepostupoval, neboť si nebyl vědom této možnosti.

Poučovací povinnost ČSSZ Poučovací povinnost okresních správ sociálního zabezpečení zajišťuje, že pro žadatele o dávku jsou nezbytné informace jednoduše a blízko dostupné po celém území ČR. I v situaci, kdy již pojištěnec o důchodovou dávku požádá, a žádost je předána ČSSZ, je dle názoru ochránce namístě, aby tuto odbornou pomoc klientovi s přihlédnutím k okolnostem daného případu poskytla i ČSSZ. Organizační propojenost ČSSZ a jednotlivých okresních správ sociálního zabezpečení ostatně vyplývá z § 3 odst. 3 zopsz, který stanoví, že mezi orgány sociálního zabezpečení patří jak ČSSZ, tak i okresní správy sociálního zabezpečení.

Účel právní úpravy poučovací povinnosti K účelu zvláštní právní úpravy poučovací povinnosti v důchodovém pojištění se s odkazem na dřívější stanovisko ochránce vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č. j. 5 Ads 63/2014-22 následovně: *„účel této právní úpravy je zřejmý a je vystižně formulován např. ve stanovisku veřejného ochránce práv ze dne 16. 12. 2005, sp. zn. 1043/2005/VOP/PK: ‚Právo důchodového pojištění je poměrně komplikovaná právní materie a samotné uplatnění nároku na důchodovou dávku vyžaduje určité právní povědomí. Z tohoto důvodu sepisují žádosti o dávku důchodového pojištění okresní správy sociálního zabezpečení, přičemž pracovníci okresních správ sociálního zabezpečení poskytují občanům a organizacím ve věcech sociálního zabezpečení odbornou pomoc‘. Smyslem této zvláštní právní úpravy je tedy poskytnout kvalifikovanou právní ochranu a pomoc samotným žadatelům o přiznání dávky důchodového pojištění, přičemž zárukou toho, aby žadatelé nebyli ve svém záměru zahájit dané správní řízení nad rámec zákona jakkoli omezováni, je § 83 odst. 1 věta první zopsz, podle níž je okresní správa sociálního zabezpečení povinna žádost o dávku důchodového pojištění sepsat a nesmí přitom sepsání žádosti odmítnout, a to ani když má za to, že žadatel nesplňuje podmínky stanovené pro nárok na dávku důchodového pojištění nebo není-li jeho žádost doložena potřebnými doklady“.*

Poučovací povinnost po vydání rozhodnutí o dávce Poučovací povinnost, resp. informační povinnost, se pak dokonce uplatní i **po vydání rozhodnutí o dávce**. Dle ustanovení § 88 odst. 2 zopsz, požádá-li účastník řízení před uplynutím lhůty k podání námitek o předložení podkladů pro výpočet důchodu nebo pro vyčíslení přeplatku, který je povinen uhradit, je příslušný orgán sociálního zabezpečení povinen mu tyto podklady poskytnout. Tyto podklady by měly být poskytnuty ve formě pro účastníka řízení srozumitelné, z čehož např. vyplývá, že k případným počítačovým „sjetinám“ by mělo být účastníkovi řízení poskytnuto příslušné vysvětlení tak, aby se v údajích v nich obsažených mohl zorientovat. V této situaci pak dochází k přerušení běhu lhůty pro

podání námitek a ode dne, kdy účastníku řízení byly podklady doručeny, počíná běžet lhůta nová.

Ochránce se setkává s případy s mezinárodním prvkem, kdy již právní úprava ke dni, k němuž žadatel o důchod žádá, neumožňuje žádosti vyhovět a současně dojde ke změně právní úpravy znamenající, že k jinému dni by žádosti vyhovět možné bylo. Za tohoto stavu je namístě, aby OSSZ klienta poučila, že se změnila právní úprava, a pokud požádá o důchod ke dni, kdy změna nabyla účinnosti, mohla by mu být důchodová dávka přiznána. Ochránce například posuzoval případ stěžovatele⁴, který žádal o starobní důchod s přihlédnutím k dobám odpracovaným na území bývalého SSSR po skončení platnosti a účinnosti Dohody mezi ČSR a SSSR. V průběhu námitkového řízení však již nabyla účinnosti Smlouva mezi ČR a Ruskou federací⁵. Ochránce se ve zprávě o šetření ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu⁶ k rozsahu poučovací povinnosti v oblasti sociálního zabezpečení: „v oblasti práva sociálního zabezpečení je rozsah poučovací povinnosti širší a zahrnuje poučení účastníka řízení o hmotném právu tak, aby účastník neutrpěl újmu v důsledku neznalosti hmotněprávní úpravy, zejména aby mohl řádně plnit své povinnosti“. České správě sociálního zabezpečení na základě tohoto závěru vytkl, že nepoučila žadatele o důchod o možnosti změnit datum, od kterého žádá starobní důchod přiznat tak, aby se na jeho nárok mohla vztáhnout nová (výhodnější) právní úprava.

Pokud například ČSSZ žadateli o dávku poskytne nedostatečné poučení o podmínkách pro pobírání předčasného důchodu, a to i přes vzájemnou písemnou komunikaci se žadatelem o dávku, kdy v kontextu řízení o přiznání dávky je patrné, že by žadatel při poskytnutí úplných informací o tuto dávku vůbec nepožádal, může uvedené pochybení způsobit **nezákonnost rozhodnutí ČSSZ**⁷.

ČSSZ v souzeném případě řádným splněním poučovací povinnosti nezajistila situaci, kdy žadatel o dávku mohl projevit skutečnou vůli a svou dispozicí vymezit předmět řízení. Jakkoliv je zřejmé, že předmětem řízení „vládně“ žadatel, při pochybách o výhodnosti dávkového plnění, a to zejména při jejich možné konkurenci, bylo namístě, aby si ČSSZ výzvou v součinnosti se žadatelem předmět řízení ujasnila.

Poučení o změně právní úpravy v námitkovém řízení s cizím prvkem

Nezákonné rozhodnutí jako důsledek nedostatečného poučení

Poučovací povinnost a předmět řízení

⁴ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 29. 1. 2015, sp. zn. 4128/2015/VOP, dosud nepublikována; po ukončení šetření bude dostupná z: <https://eso.ochrance.cz>

⁵ Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskou federací č. 58/2014 Sb. m. s.

⁶ Viz rozsudek ze dne 24. října 2007, č. j. 6 Ads 80/2007-44.

⁷ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007-42. ČSSZ v posuzovaném případě nedostatečně informovala žadatelku o přiznání důchodu o následcích pobírání předčasného starobního důchodu a souběžné výdělečné činnosti v Rakousku před dosažením důchodového věku. V takovém případě výplata důchodu nenáleží.

DŮCHODY II

Odkaz na jiný správní orgán nemusí být dostatečným poučením Nejvyšší správní soud se dále kupříkladu zabýval postupem ČSSZ⁸, kdy ani poučení spočívající v odkázání na jiný správní orgán nelze bez dalšího považovat za dostatečné naplnění principu dobré správy, a to zvláště ve světle § 2 odst. 4 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu povinnost podle svých možností vycházet osobám dotčeným jeho rozhodováním vstříc. Podle § 4 odst. 1 správního řádu je přitom nutné volit takové řešení, které bude odpovídat danému případu.

Poučovací povinnost jako nesprávný úřední postup Výše uvedené případy řešené Nejvyšším správním soudem byly svým způsobem atypické v tom, že nedostatek poučení se projevil v nezákonnosti samotného rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení. Mnohem častější (a to nejen v oblasti důchodového pojištění) jsou v agendě ochránce případy, kdy se nesprávné poučení přímo neodrazí ve výsledném rozhodnutí. Z hlediska zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem lze tyto situace považovat za **nesprávný úřední postup**⁹. Takový případ řešil ochránce na základě podnětu stěžovatele L. B., který na základě neposkytnutí informace příslušnou OSSZ o nabytí účinnosti dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení dopadající na jeho nárok nadbytečně uhradil pojistné na dobrovolné pojištění. V dané věci však nakonec stěžovateli nevznikla škoda, neboť ČSSZ zaplacené pojistné zohlednila ve specifickém výpočtu důchodu. Pokud by ke škodě došlo, bylo by namíste uvažovat o uplatnění nároku stěžovatele na náhradu škody a případně též přiměřeně zadostiučinění za nesprávný úřední postup podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.¹⁰

3. LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ

Právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí Stejně jako v jiných správních řízeních se v řízení o důchodových dávkách uplatňuje zásada rychlosti řízení, která je zakotvena v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Podle ní je správní orgán (ČSSZ) povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení pak v hlavě druhé upravuje odchylky od obecné úpravy ve správním řádu. Základní odchylkou je stanovení obecné lhůty **90 dnů** k vydání rozhodnutí o důchodu s možností prodloužení:

⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56 ČSSZ pochybila v tom, že stěžovatelku řádně nepoučila o všech jejích možnostech, jak prokázat dobu péče o syna jako osobu závislou či bezmocnou, a neposkytla jí dostatečnou pomoc, dále, že stěžovatelčino podání neinterpretovala jako žádost o vydání rozhodnutí PSSZ o době a rozsahu péče a tuto žádost nepostoupila PSSZ jako příslušnému orgánu v souladu s § 12 správního řádu. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 15. 5. 2015, sp. zn. 2 Ads 8/2015-52.

⁹ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. 5547/2010/VOP/PK, s. 164 tohoto sborníku.

¹⁰ Podrobněji viz kapitulu XI.

- o doby uvedené v § 71 správního řádu
- o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového, zdravotního nebo úrazového pojištění (zabezpečení), a
- o dobu, kterou orgán sociálního o zabezpečení stanovil tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků podání.¹¹

Ochránce šetří některé případy průtahů v řízení či nepřiměřené délky řízení jako celku (nejčastější případ nesprávného úředního postupu), i když lze k datu vydání této publikace vysledovat příznivý trend, kdy vleklých řízení ubývá. Průtahové řízení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, může však založit odpovědnost státu za nesprávný úřední postup. Typizované okruhy problémů se vztahují kupříkladu k řízení s mezinárodním prvkem, kde se ČSSZ dopouští nesprávného úředního postupu, byť délka řízení při aplikaci mezinárodních smluv bývá zapříčiněna především nečinností cizozemského nositele pojištění. Je však na ČSSZ, aby se v té části řízení, v níž sama činí úkony, řídila lhůtami pro vydání rozhodnutí a při trvající nečinnosti se na cizozemské nositele pojištění aktivně obracela s urgencí. Ochránce vítá, že ve výjimečných situacích si ČSSZ o některých otázkách učiní úsudek sama, pokud tento postup není v rozporu s dvoustrannými či vícestrannými mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení.

Průtahy
v řízení
o důchodu
a jeho
nepřiměřená
délka
v agendě
ochránce

4. ŘÍZENÍ O NÁMITKÁCH

Od 1. 1. 2010 se zavedením možnosti podávat **námítky** vyvstávají i některé opakující se potíže při jejich vyřizování, byť jejich zakotvení přineslo jednoznačně pozitivní efekt ve smyslu rozšíření možnosti **obraný žadatelů** a pobíratelů dávky a následné **přesvědčivosti rozhodnutí ČSSZ**. Rozhodnutí o námitkách přinesla zcela jiný standard odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, i když lze někdy vysledovat jistou schematizaci nosných důvodů pro jednotlivá rozhodnutí, která může být spojena s nepřiléhavým vypořádáním námitek či jejich opomenutím¹². Ochránce se nadále setkává s absencí dostatečného odůvodňování rozhodnutí prvoinstančních, a to i těch, která předpokládají hlubší hodnocení (např. rozhodnutí o přeplatku), jež jsou nadále spíše formulářové povahy a často nenabízí dostatečnou odpověď ani ve spojení s dávkovým spisem. Právě

Námítky
jako řádný
opravný
prostředek

¹¹ Ustanovení § 85a odst. 2 a 107a zopsz.

¹² „V případě, že se ČSSZ v rozhodnutí o námitkách (§ 88 zopsz) nevypořádá se všemi námítkami účastníka řízení, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ [podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2011, č. j. 6 Ads 99/2011-43].

až rozhodnutí o námitkách tak v mnoha případech „odkrývá“ rozhodovací důvody ČSSZ.

Zvláštní úprava námitek a výjimky ze správního řádu Námítky jsou řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí v důchodových věcech a účastník řízení je oprávněn je podat do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno (§ 88 odst. 1 zopsz). Námítky mají obligatorní písemnou formu a musejí mít stejné náležitosti jako odvolání podané podle § 82 správního řádu. Na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, které se týkají rozhodnutí o námitkách, se vztahuje správní řád s tím, že ustanovení o odvolacím řízení se použijí s výjimkou:

- možnosti zrušení rozhodnutí a vrácení věci orgánu prvního stupně včetně jeho zavázání právním názorem,¹³
- zásady zákazu změny rozhodnutí v neprospěch účastníka řízení (*reformatio in peius*),¹⁴
- lhůt pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení.¹⁵

Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení dále stanoví výjimku z běhu lhůt pro zahájení přezkumného řízení a obnovy řízení¹⁶. Tyto lhůty neplynou po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, a v této době nelze přezkumné řízení ani obnovu řízení, které se týkají rozhodnutí o námitkách, zahájit, popřípadě v nich pokračovat (§ 88 odst. 8 zopsz).

Rozsah přezkumu rozhodnutí v námitkovém řízení Pro námitkové řízení pak platí princip úplné apelace, tj. ČSSZ je povinna **přezkoumat** prvostupňové rozhodnutí, proti němuž byly podány námítky, **v plném rozsahu**, a není přitom vázána podanými námítkami (§ 88 odst. 4 zopoz). Toto ustanovení slouží nejen k ochraně veřejného zájmu, ale především ze zkušeností ochránce k **ochraně účastníka řízení**, který obvykle není odborníkem na právo důchodového pojištění, a není tak schopen vyhodnotit, zda ČSSZ rozhodla správně o nároku na důchod a o jeho výši, a vznést proti postupu ČSSZ relevantní námítky. I kdyby byla ČSSZ vázána pouze vznesenými námítkami, případně nové skutečnosti týkající se nároku na dávku a její výši by musela později zhodnotit ve změnovém řízení dle § 56 zdpo. S využitím možnosti změny rozhodnutí v námitkovém řízení tak může učinit již v tomto řízení v souladu s principem rychlosti a hospodárnosti.

Pozuzování podání dle obsahu Ochránce se mnohokrát zabýval situací, kdy musel reagovat na **nečinnost ČSSZ**, která na podané námítky reagovala **pouhým** neformálním **přípisem**, aniž ve věci vydala **rozhodnutí**.¹⁷ Každé podání, včetně

¹³ Ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

¹⁴ Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu.

¹⁵ Ustanovení § 90 odst. 6 věty druhé správního řádu.

¹⁶ Ustanovení § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2.

¹⁷ Viz např. zprávu o šetření ochránce ze dne 21. 2. 2013, sp. zn. 4680/2013/VOP/KPV, s. 169 tohoto sborníku.

takového, které není označeno jako námitky (např. stížnost, žádost o jinou výši dávky), musí ČSSZ posuzovat na základě ustanovení § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno¹⁸. Rovněž je třeba zkoumat s přihlédnutím k jeho poměrům vůli podatele a určit cíl, kterého chtěl svým podáním dosáhnout, a to i pomocí výzvy k doplnění podání. Pokud je podání nicméně adresováno ČSSZ před nabytím právní moci rozhodnutí, bude se zpravidla o námitky jednat. V případě opožděných námitek je pak ČSSZ povinna zkoumat, zda nejsou v konkrétní věci splněny podmínky pro to, aby je vyhodnotila jako mimořádný opravný prostředek a jako takový je vyřídila, nebo pro vydání nového rozhodnutí (tj. zda o nich nelze rozhodnout jako o žádosti o neprávem odepranou dávku).

Pokud ČSSZ o námitkách rozhoduje, je vhodné připomenout i některé **ochranné limity** ve vztahu k pojištěncům vyplývající z poslední judikatury Nejvyššího správního soudu, a to **zásadu dvojinstančnosti řízení** a **zamezení překvapivosti rozhodnutí** v řízeních zahájených z moci úřední.

Jak již bylo uvedeno, v řízení o námitkách se neuplatní *zákaz reformatio in peius*. Rovněž se nepoužije ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu o vyjádření účastníka k podkladům řízení, a to v celém řízení o důchodovou dávku. I z těchto důvodů by ČSSZ měla respektovat zásadu dvojinstančnosti řízení.

Pokud tedy ČSSZ např. v řízení o námitkách podaných proti rozhodnutí o **zamítnutí žádosti o zvýšení invalidního důchodu** zcela přehodnotí skutková zjištění a právní hodnocení věci v neprospěch pojištěnce a změni rozhodnutí I. stupně tak, že se invalidní důchod snižuje nebo dokonce zcela odnímá, postupuje nezákonně. ČSSZ by měla napadené rozhodnutí nejprve potvrdit, neboť nebyly zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti o zvýšení invalidního důchodu, a z moci úřední zahájit řízení o změně výše invalidního důchodu nebo o jeho odnětí. Proti rozhodnutí o snížení či odnětí invalidního důchodu pak lze opětovně brojit námitkami¹⁹.

V řízení zahájeném ČSSZ z moci úřední o změně starobního důchodu, kdy ČSSZ v I. stupni rozhodla o zvýšení důchodu, lze nežádoucí nepředvídatelnosti a **překvapivosti rozhodnutí o námitkách**, které vychází ze zásadně jiného právního názoru za jinak nezměněného skutkového stavu oproti právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí v I. stupni (s důsledkem výrazného snížení výše důchodu po námitkách), zabránit pouze tím, že ČSSZ před vydáním rozhodnutí **seznámí účastníka řízení se svým právním názorem**. Tím umožní účastníkovi, aby se k odlišnému

Judikatura
Nejvyššího
správního
soudu k ná-
mitkovému
řízení

Zásada
dvojinstan-
čnosti řízení

Překvapivé
rozhodnutí
v řízení
zahájeném
z úřední
povinnosti

¹⁸ Za podmínky, že splňuje obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu.

¹⁹ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013-43.

DŮCHODY II

právnímu názoru námitkového orgánu vyjádřil²⁰. Pokud tak ČSSZ ne učiní, jedná se o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Nelze totiž vyloučit, že se pojištěnec k nově zaujatým důvodům pro rozhodnutí vymezí a vznesе důvody, které mohou mít na rozhodnutí ČSSZ vliv.

²⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2015, č. j. 5 Ads 138/2014-60.

V.

Dokazování v důchodovém pojištění

Ochránce se často setkává s případy, kdy **není možné prokázat dobu zaměstnání (pojištění) či dosažené výdělků** pro důchodové účely. Nejčastějším důvodem je pochybení bývalých zaměstnavatelů, kteří nesplnili své ohlašovací povinnosti vůči ČSSZ. V kombinaci s faktem, že se často jedná o zaměstnání před několika desítkami let, o kterých stěžovatelé většinou nemají žádné doklady, dochází k situacím, kdy jim je přiznán nižší důchod.

Na ochránkyni se obrací i stěžovatelé, kteří k nezhodnocenému zaměstnání **vlastní konkrétní doklady**, avšak i přesto ČSSZ v některých případech takovou dobu zaměstnání odmítá pro důchodové účely zhodnotit.

V krajních případech, kdy neexistuje jiná možnost (doklad) jak prokázat dobu zaměstnání, umožňuje zákon takovou dobu prokázat prostřednictvím čestných prohlášení žadatele a alespoň dvou svědků.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA PROKAZOVÁNÍ DOBY DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ A VÝDĚLKŮ

1.1 Prokazování doby důchodového pojištění

Řízení ve věcech důchodového pojištění upravuje správní řád s odchylkami uvedenými v zopsz. Posledně citovaný právní předpis nemá samostatnou úpravu dokazování, naopak je upravuje toliko okrajově a ve zbývajícím rozsahu se použije obecná úprava správního řízení. Správní řád umožňuje ve správním řízení k provedení důkazů využít jakýkoliv důkazní prostředek způsobilý ke zjištění stavu věci a vylučuje pouze ten, který je získán nebo proveden v rozporu s právními předpisy.

Vyžadovat prokázání určité skutečnosti jen určitým důkazním prostředkem, pro správní orgán závazným, může správní orgán jen na základě výslovné zákonné autorizace¹. Platí tak, že pokud mají výše

Právní úprava dokazování v důchodovém pojištění

Princip zákonné autorizace

¹ Viz ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu: „Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“

popсанé odlišnosti oproti obecné úpravě správního řízení nastat, musí je zvláštní zákon v potřebné míře stanovit, a to výslovně nebo nepřímou (např. povahou, systematickou či smyslem a účelem zvláštní úpravy). Neucínil-li tak, uplatní se podpůrně obecná pravidla zakotvená ve správním řádu.

Zvláštní procesní pravidla pro prokazování některých dob pojištění **Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení** stanoví odchylky od správního řádu, podle nichž se některé důkazní prostředky užijí jako primární, a také **upravuje zvláštním způsobem pravidla pro prokazování některých dob pojištění**. Jedná se např. o prokazování doby základní vojenské služby, doby studia na středních, vyšších odborných a vysokých školách v cizině, doby péče o dítě do 4 let věku či doby péče o závislou osobu. Ve vztahu k dobám péče o osobu v určitém stupni závislosti zákon stanoví, že tyto doby se prokazují rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení. Zákon tak přenáší posouzení doby péče osoby pečující na okresní správu sociálního zabezpečení s tím, že v řízení o důchodu vedeném ČSSZ již plné dokazování v tomto směru neprobíhá. Mezi tyto způsoby dokazování lze zahrnout i použití čestného prohlášení dle § 85 odst. 5 téhož zákona, přičemž toto čestné prohlášení může být i podkladem pro rozhodnutí okresní správy sociálního zabezpečení.

Součinnost žadatele a orgánu sociálního zabezpečení Podle ust. § 50 odst. 2 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Toto ustanovení však také stanoví, že účastníci řízení jsou povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. Řízení o přiznání, potažmo o změně důchodu, je řízení návrhové a ovládané zásadou dispoziční, a postup ČSSZ je tedy do značné míry podmíněn aktivními úkony ze strany žadatele; zákon tedy předpokládá určitou součinnost toho, kdo návrh podává. V řízení o důchodu se tak uplatňuje jedna ze základních zásad správního řízení, zásada součinnosti, která se projevuje v povinnosti správního orgánu poskytnout účastníkovi řízení pomoc, na druhou stranu v požadavku na účastníky řízení (ale např. i svědky a další osoby) napomáhat vyřešení věci.² V praxi je tato zásada naplňována např. při došetřování doby zaměstnání pro důchodové účely ze strany ČSSZ u bývalých zaměstnavatelů žadatele³ či naopak při obstarávání svědků žadatelem pro využití institutu prokázání doby

² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008 č. j. 3 Ads 88/2008-176: „Z citované právní úpravy vyplývá, že řízení o dávku důchodového pojištění předpokládá vysokou míru součinnosti, a to jak ze strany pojištěnce, potažmo jeho zaměstnavatelů, tak ze strany České správy sociálního zabezpečení. Žadatel o důchodovou dávku je sice povinen „osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu“, na druhou stranu orgánům sociálního zabezpečení jsou svěřeny výrazné pravomoci nejen k získávání (vyžádání) podkladů pro rozhodnutí od jiných subjektů, ale také k jejich hodnocení, kontrole, potažmo přezkumu („přezkoumat správnost a úplnost záznamů a hlášení“).

³ Srovnej zprávu o šetření ochránce ze dne 11. června 2012, sp. zn. 6193/2010/VOP/JČ, s. 172 tohoto sborníku.

důchodového pojištění na základě čestných prohlášení⁴ (ust. § 85 odst. 5 zopsz).

V řízení o dávkách důchodového pojištění platí zásada volného **hodnocení důkazů** vyjádřená v ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, jež ukládá správnímu orgánu hodnotit podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom musí pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

ČSSZ při rozhodování o důchodových nárocích vychází zejména z evidenčních listů důchodového pojištění (dříve evidenčních listů důchodového zabezpečení). Prokázání doby pojištění či výdělků odlišnými důkazními prostředky je však možné, neboť evidenční listy mohou v důchodových podkladech buď chybět, nebo v důsledku administrativních chyb nemusejí vždy obsahovat správné údaje.⁵ ČSSZ je v takových případech povinna připustit i jiné důkazní prostředky. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 8/2013-31, uvedl: „Z ustanovení § 84 a § 85 zákona zopsz nelze dovodit, že v případech, kdy žalovanou tradičně používané důkazní prostředky (zejména evidenční list důchodového zabezpečení) selhávají, ať už proto, že chybí, jsou vnitřně rozporné či evidentně zpochybněné jinými důkazními prostředky, by nebylo možné užít těchto jiných důkazních prostředků. Česká správa sociálního zabezpečení je naopak vázána § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“⁶

Není-li možné v konkrétní (již) prokázané době pojištění před 1. 1. 1996 zjistit dosažené výdělky (viz níže), je nutno takovou dobu, spadá-li do rozhodného období, vyloučit.⁷ Zákon o důchodovém pojištění řeší problém

Princip volného hodnocení důkazů

Evidenční listy důchodového pojištění a jiné způsoby dokazování

Vyloučení dob bez výdělků spadajících do rozhodného období

⁴ Srovnej zprávu o šetření ochránce ze dne 15. dubna 2015, sp. zn. 2070/2014/VOP/PMJ, s. 174 tohoto sborníku.

⁵ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 11. srpna 2014, sp. zn. 5868/2013/VOP/JMA, s. 182 tohoto sborníku a zprávu o šetření ze dne 28. ledna 2013, sp. zn. 3122/2012/VOP/DŘ, s. 188 tohoto sborníku.

⁶ Výše uvedené dobře ilustrují také závěry Nevyššího správního soudu v rozsudku ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 Ads 58/2013-26: „Ustanovení § 38 zopsz upravuje jako primární důkazní prostředek sloužící k osvědčení doby pojištění a získaných vyměřovacích základů zejména evidenční list důchodového pojištění, dříve evidenční list důchodového zabezpečení. Při jejich absenci je zapotřebí aplikovat obecná pravidla pro dokazování stanovená v § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy, a to zejména listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Rovněž je nutné vycházet z konkrétních pravidel pro prokazování některých dob pojištění upravených v § 85 zopsz, podle jehož odstavce pátého lze k prokázání doby pojištění použít čestného prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod, nelze-li tuto dobu prokázat jinak.“

⁷ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 29. října 2013, sp. zn. 1596/2013/VOP/PMJ, s. 178 tohoto sborníku.

nezjistitelných vyměřovacích základů (výdělků) v ustanovení § 16 odst. 4 písm. c),⁸ avšak pouze u doby pojištění získané po 31. 12. 1995. U dob pojištění získaných před 1. 1. 1996 se považují za vyloučené pouze doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků. Podle gramatického výkladu tohoto ustanovení by u dob pojištění získaných před 1. 1. 1996 s neprokázanými výdělků nedošlo k vyloučení těchto dob při stanovení osobního vyměřovacího základu, a došlo by tak k celkovému rozmělnění výdělků pojištěnce, a tedy ke snížení osobního vyměřovacího základu. Takový výklad však je podle Nejvyššího správního soudu nepřipustný⁹. Nejpozději od vydání citovaného rozsudku, tudíž ČSSZ v případě neprokázání výdělků vylučuje i doby zaměstnání před 1. 1. 1996. Je tedy možno konstatovat, že se v současné době již jedná o ustálenou správní praxi.

1.2 Prokazování výdělků

Chybějící výdělků Pro účely výpočtu výše důchodu jsou kromě dob pojištění (zaměstnání) důležité i výdělků v těchto dobách dosažené. V řízení o důchodu tedy může dojít k situaci, že doba zaměstnání je prokázána, avšak např. z důvodu pochybení bývalého zaměstnavatele ČSSZ nemá údaje o dosažených výdělcích v rozhodném období.¹⁰

Způsoby prokázání výdělků Pokud výdělků v určité době pojištění (zaměstnání) nejsou v osobním listu důchodového pojištění zaznamenány, resp. pokud o nich ČSSZ nemá příslušné doklady, může je pojištěnec prokázat náhradními doklady – např. výplatními páskami či mzdovými listy. K prokázání výdělků (na rozdíl od prokázání doby zaměstnání) však nelze využít institut čestného prohlášení a ani průměrné výdělků žadatele nebo porovnání s ostatními roky předmětného zaměstnání. Výdělků nelze zhodnotit ani na základě výdělků bývalých spolupracovníků nebo platového výměru, a to z toho důvodu, že na základě těchto podkladů nelze zjistit skutečný dosažený hrubý výdělek a případnou dobu nemoci či neplaceného volna.

⁸ Vyloučenými dobami jsou po 31. prosinci 1995 doby, po které pojištěnec byl poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů.

⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-179: „Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že vyloučenou dobu podle § 16 odst. 4 písm. c) zdpo je nutno vztáhnout i na dobu před 1. 1. 1996, neboť opačný postup vede potenciálně ke snižování (rozměňování) rozhodného příjmu pojištěnce, a je tudíž v rozporu se zásadami, na kterých je právní úprava důchodového pojištění historicky vybudována.“.

¹⁰ Viz ustanovení § 18 odst. 1 a 4 zdpo: „Rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu je období, které začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu. Do rozhodného období se nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986.“.

Pro prokázání výdělků je tedy třeba mít doklady, které prokazují přesný (hrubý) příjem pojištěnce v daném období, neboť dle zdpo se výše důchodu vypočítává právě z hrubých příjmů.

Ochránce se též zabýval problémem, zda potvrzení o zaměstnání, tzv. zápočtový list, postačuje pro započtení vyměřovacích základů (výdělků) pojištěnce. Zápočtový list potvrzený zaměstnavatelem, který obsahuje pouze čistý průměrný výdělek z posledního zaměstnání, je pro stanovení osobního vyměřovacího základu nedostatečný, neboť nezaznamenává jednotlivý příjem za každý měsíc, z uvedeného údaje nelze vyčíst, zda pojištěnec vykonával v průběhu celého kalendářního roku výdělečnou činnost a zda za něj bylo po celou dobu výkonu zaměstnání odváděno pojistné, popř. v jaké výši. Uvedený názor na průměrný výdělek uvedený v zápočtovém listu ve vztahu k jeho možnému zhodnocení v důchodovém řízení zastává kromě ochránce nejen ČSSZ, ale je vyjádřen i v ustálené judikatuře, včetně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.¹¹

Jak vyplývá z výše uvedeného, při prokazování doby pojištění a získaných vyměřovacích základů se obecně vychází z evidenčních listů důchodového pojištění, ale nejedná se o jediný prostředek, kterým by bylo možné dokazování provádět. Vyměřovací základy i dobu pojištění lze prokázat i dalšími způsoby. Jak již bylo uvedeno výše, čestným prohlášením žadatele a dvou svědků však nelze prokázat všechny důchodové skutečnosti, zejména ne výdělky (vyměřovací základy). Nejvyšší správní soud, ve shodě s dlouhodobým názorem ochránce, v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010-93, dovodil, že „za účelem prokázání vyměřovacích základů nelze použít tytéž podpůrné důkazní prostředky, jako stran prokázání samotné doby pojištění, tzn. kupř. čestné prohlášení dvou svědků a žadatele o důchod. Rovněž platové výměry a další doklady o výměření mzdy či jiné doklady o průběhu pracovního poměru (např. zápočtový list) nejsou dostatečně podrobným zdrojem informací k určení vyměřovacích základů za příslušnou dobu pojištění, neboť nezaznamenávají příjem za každý jednotlivý měsíc. Z údajů uvedených v platových výměrech nelze vyčíst podrobnosti o průběhu žalobcova pracovního poměru, tzn. zejména, zda žalobce pracoval každý měsíc, zda nečerpal neplacené volno či nemocenské či zda za něj bylo po celou dobu odváděno pojistné, popř. v jaké výši“.

Zápočtový list výdělky neprokazuje

Výdělky nelze prokázat čestným prohlášením

2. JUDIKATURA SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Judikatura správních soudů v oblasti prokazování doby důchodového pojištění velmi často řeší přípustnost prokazování určité doby pojištění

Prokazování doby pojištění v soudní praxi

¹¹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 Ads 58/2004-36.

DŮCHODY II

prostřednictvím institutu čestných prohlášení žadatele o důchod a alespoň dvou svědků, a to jak při prokazování standardních dob důchodového pojištění (tedy klasický pracovní poměr), tak při prokazování specifických dob pojištění (viz níže).

Účel ustanovení § 85 odst. 5 zopsz V rozsudku ze dne 19. června 2013, č. j. 4 Ads 27/2013-20 uvedl Nejvyšší správní soud následující úvahu: „*Účel ustanovení § 85 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je však v tom, aby pojištěnec po dosažení důchodového věku mohl doložit svou účast na důchodovém pojištění získanou v minulosti, často s odstupem řady desítek let, neboť smyslem tohoto ustanovení je umožnit prokázat „velmi staré“ doby pojištění získané zejména před rokem 1990.*“ Uvedenou možnost nelze vyloučit např. ani pro **prokázání účasti družstevního rolníka na sociálním zabezpečení**, přestože jsou pro ni stanoveny specifické podmínky (zejména odpracování určitého počtu pracovních jednotek). Lze si představit situaci, kdy žadatel pracoval spolu s dalšími členy družstva, kterým byla pracovní činnost jako doba pojištění takto ČSSZ započtena, na totožné pozici ve stejném či obdobném rozsahu. Jejich čestná prohlášení by k prokázání doby pojištění dle názoru ochránce měla být dostatečující, zvláště když zaměstnání žadatele (v konkrétním období) v bývalém JZD nasvědčují i další skutečnosti.¹²

K účelu ustanovení § 85 zopsz Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 4 Ads 28/2013-22 také sdělil: „*Účel tohoto ustanovení totiž spočívá v možnosti pojištěnce doložit po dosažení důchodového věku účast na důchodovém pojištění získanou v minulosti, a to často s odstupem řady desítek let, neboť zákonodárce si byl vědom skutečnosti, že po tak dlouhé době je často nanejvýš problematické předložit příslušné evidenční listy.*“

Prokazování časově vzdálenějších dob pojištění Ochránce má tedy za to, že judikatura i správní praxe připouští i prokázání časově vzdálenějších dob pojištění čestným prohlášením žadatele a dvou svědků, přičemž tento postup nelze vyloučit (samozřejmě na základě konkrétních skutkových okolností případu) ani v případech, kdy zákon pro účast na důchodovém pojištění (dříve sociálním zabezpečení) stanovil zvláštní podmínky (např. odpracování určitého počtu jednotek či vyjádření organizace spoluprovádějící sociální zabezpečení umělce). Typicky se tedy jedná o prokázání doby důchodového pojištění družstevního rolníka (viz výše) či **výkonného umělce**,¹³ u kterých právní předpisy platné a účinné do roku 1989 stanovovaly zvláštní podmínky.

¹² Viz závěrečné stanovisko ochránce ze dne 27. listopadu 2013, sp. zn. 2903/2013/VOP/DŘ, s. 192 tohoto sborníku.

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 4 Ads 24/2006-173: „Skutkový stav věci bude nutné doplnit zejména výslechem svědků O. V., J. D. a Z. M. za účelem odstranění vzniklých pochybností o pravdivosti jejich prohlášení týkající se doby výkonu umělecké činnosti stěžovatele pod agenturou P. ve Švédsku.“

Ochránce se také setkal s případy, kdy ČSSZ odmítala jako jednoho ze svědků uznat manžela žadatelky, neboť takové svědectví považovala za nevěrohodné, a to přesto, že manžel prokazatelně pracoval u stejného zaměstnavatele a ve stejném období jako žadatelka.¹⁴ Takový postup je však nepřipustný, ČSSZ musí vždy zkoumat okolnosti každého jednotlivého případu a nemůže bez dalšího odmítnout svědka s odkazem na příbuzenský vztah k pojištěnci. Ke stejnému závěru dospěly i správní soudy.¹⁵

Specifickou kategorií je **prokazování pracovních kategorií**¹⁶ svědeckými prohlášeními. ČSSZ dlouhodobě zastávala názor, že prokázat zařazení do určité zvýhodněné pracovní kategorie nelze prostřednictvím čestných prohlášení žadatele a jeho dvou bývalých spolupracovníků. Nejvyšší správní soud se s takovým názorem neztotožnil a prokázání zařazení do určité pracovní kategorie připustil, když v jednom ze svých rozsudků k této problematice¹⁷ konstatoval, že „[n]ámítka žalované, že institut čestného prohlášení ve smyslu § 85 odst. 5 zákona o důchodovém pojištění je připuštěn pouze k prokázání doby pojištění (zaměstnání), nikoliv však k prokázání zařazení tohoto zaměstnání do preferované pracovní kategorie je nesprávná, protože nic takového k uvedenému prokazování zaměstnání do preferované pracovní kategorie nevyplývá. V této souvislosti lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 6 Ads 129/2009-74, na nějž odkázal již krajský soud, v němž bylo upozorněno, že § 85 a § 84 zopsz sice zavádí specifika dokazování řízení ve věcech důchodového pojištění, avšak dokazování v oblasti pracovních kategorií neupravuje“.

Svědectví manžela žadatele o důchod jako důkazní prostředek

Prokazování pracovních kategorií svědeckými prohlášeními

¹⁴ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 11. května 2015, sp. zn. 120/2015/VOP.

¹⁵ Například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. června 2011, č. j. 18 Ad 2/2011-18.

¹⁶ Za účelem snížení důchodového věku či přiznání zvýhodněné procentní výměry důchodu.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 6 Ads 33/2012-54.

1. ZMĚNA DŮCHODU

Situace, kdy je důchodová dávka přiznána a ze strany příjemců důchodu, ČSSZ či ochránce dojde k impulsu pro další posouzení nároku na dávku, její výši nebo výplatu, tvoří hlavní část důchodové agendy ochránce.

Rozhodnutí s výhradou změny poměrů V oblasti důchodového pojištění, pokud jde o vliv běhu času na nárok, platí, že nárok na dávku plynutím času nezaniká¹. I z tohoto důvodu **původní rozhodnutí** o žádosti o dávku důchodového pojištění vydává ČSSZ **s výhradou změny poměrů** (*cum clausula rebus sic stantibus*), tedy s výhradou možné pozdější změny rozhodnutí, a to ve zcela základních otázkách týkajících se nároku, výše i výplaty dávky. ČSSZ v těchto případech na základě žádosti nebo z vlastního podnětu rozhoduje o téže důchodové dávce znovu, a to za situace, kdy nově nastala nebo byla odhalena skutečnost svědčící o tom, že důchod byl přiznán nebo odepřen neprávem nebo byl přiznán či vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo naopak v částce vyšší, než v jaké náleží.

Vyloučení překážky věci rozhodnuté Aby tak mohla ČSSZ při splnění podmínek pro tzv. **změnové řízení o důchodu** vůbec postupovat, je vyloučena tzv. překážka věci rozhodnuté (*rei administratae*), známá z jiných správních řízení. Kdyby zůstala zachována, nová podání pojištěnců by musela být vyřízena pouze cestou mimořádných opravných prostředků, což by bylo zcela nepraktické a způsobilo četná omezení. Jedná se tak o výhodnější úpravu, než kterou by přinášela pouhá striktní aplikace správního řádu. Tato zvláštnost vlastní důchodové oblasti, která pro správní orgány představuje téměř samozřejmost, však není známa všeobecně. Dokladem uvedeného tvrzení je skutečnost, že dokonce i v oblasti správního soudnictví se objevilo rozhodnutí krajského soudu, jenž při výkladu této právní úpravy pochybil². Ochránce se setkává s četnými podněty stěžovatelů, kteří se mylně domnívají, že stanovenou důchodovou dávkou lze znovu posoudit pouze v omezeném časovém úseku nebo limitujícím počtem „přepočtů“. Nezdůvodněná stěžovatelé zastávají názor, že změnit přiznanou dávku lze toliko

¹ Ustanovení § 55 odst. 1 zdpou.

² Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2008, č. j. 16 Cad 142/2006-37, který byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, č. j. 6 Ads 70/2008-87.

tzv. odstraněním tvrdosti zákona či změnou právního předpisu. I proto se ochránce při své činnosti snažil šířeji informovat veřejnost, a to např. prostřednictvím informačního letáku, ve kterém bylo vyzdvihnuto upozornění na možnost změny důchodové dávky³.

Ustanovení § 56 zdpo upravující změnu důchodu tak jednoznačně upřednostňuje **zásadu materiální správnosti** před zásadou neměnnosti správních rozhodnutí a orgánu sociálního zabezpečení ukládá reagovat při řešení situací, které nastaly nebo byly zjištěny až po právní moci rozhodnutí o přiznání (nepřiznání) důchodu nebo úpravě jeho výše. Zákonem je tak zcela zásadním způsobem připuštěna změna pravomocného rozhodnutí o dávce a není rozhodné, zda nové skutečnosti zpravidla uplatní poživatel důchodu či je zjistí ČSSZ, a to například i na základě podání příjemců důchodu nacházejících se v obdobné situaci.

Změna
důchodu

Může se přitom jednat o skutečnosti nové nebo o skutečnosti, které sice nastaly dříve, avšak v době rozhodování o přiznání důchodu nebo výplatě důchodu nebyly známy a přihlíží se k nim tedy dodatečně.

I příjemci důchodu tak kdykoliv, i po vydání rozhodnutí, mohou bez časového omezení požadovat, aby ČSSZ nově tvrzené a prokazované skutečnosti ve výši důchodu zohlednila, a to bez ohledu na délku doby, která uplynula od původního rozhodnutí.

Na druhou stranu je potřeba upozornit, že rozhodnutí o přiznání dávky samozřejmě brání tomu, aby bylo vedeno **další řízení o přiznání téže dávky**, neboť dávka nemůže být žadateli přiznána či vyplácena vícekrát.

Zásada ne
bis in idem

Pro úplnost je třeba z hlediska speciálního časového omezení změny důchodu zmínit, že podle § 86 odst. 4 zopsz může oprávněný do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí písemně požádat o **změnu data přiznání důchodu nebo jeho výplaty**, uvolnění výplaty starobního důchodu nebo zařízení výplaty starobního důchodu a o to, aby se doby uvedené v § 16 odst. 4 větě druhé písm. a) až k) zdpo považovaly za vyloučené doby. Možnost změnit datum přiznání důchodu dopadá i na situace, kdy se poživatel přiznaného důchodu dozví o rozhodných skutečnostech z rozhodnutí vydaného podle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo (rozhodnutí o zvýšení důchodu z důvodu hodnocení dalších dob pojištění)⁴. Dotčené ustanovení se vztahuje na změnu data přiznání dávky již přiznané, a nikoliv na situaci, kdy dávka přiznána nebyla (není vyplácena) a je podána nová žádost o ni po zamítnutí předchozí žádosti⁵.

Změna data
přiznání
důchodu
nebo jeho
výplaty

³ Viz kapitulu II tohoto sborníku.

⁴ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 6 Ads 94/2011-54.

⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2009, č. j. 4 Ads 181/2008-41.

2. DOPLATEK DŮCHODU

Ochránce se nejčastěji setkává s případy, kdy se zjistí, že důchod byl odepřen, přiznán od pozdějšího data nebo v nižší částce. Za této situace se důchod přizná nebo zvýší, a to ode dne, od něhož důchod nebo zvýšení náleží.

Rozhodný okamžik pro stanovení doplatku důchodu Okamžik, od něhož důchod či jeho zvýšení náleží, má pak vliv na doplatek důchodu, který se doplácí ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení. Tím se rozumí den, kdy je **požádáno o nápravu** nesprávně přiznané dávky **poprvé**, resp. kdy je poprvé tato nesprávnost zjištěna.

Právní úprava pak ČSSZ přikazuje v případě zpětného přiznání nebo zvýšení důchodu poskytnout doplatek důchodu za období pěti let do minulosti, ať už je důvod zpětného přiznání či zvýšení důchodu jakýkoliv. Pokud ale původní nevyplácení důchodu nebo jeho přiznání v nižší částce způsobil orgán sociálního zabezpečení nesprávným postupem, uvedené pětileté omezení doplatku nenastává. Dávka však v některých případech nemůže být doplacena v plném rozsahu, neboť doplatit zpětně důchod lze maximálně ode dne 1. 1. 2006⁶.

Nejčastější případy v agendě ochránce Předmětem šetření ochránce jsou zejména situace, kdy ČSSZ přiznává či zvyšuje důchod v řízení, které bylo zahájeno na základě jeho zjištění v konkrétní věci. Případy, kdy pojištěnec dosáhl cestou změnového řízení přiznání či zvýšení důchodu a ochránce předkládá otázku rozsahu doplacení důchodové dávky, jsou méně četné.

Rozsah přiznání doplatku důchodu Při **určení rozsahu doplatku** je pak klíčové, zda ke zpětnému přiznání (resp. zvýšení) důchodu došlo z důvodů **nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení** nebo z **důvodů stojících na straně pojištěnce** (např. opožděně uplatnil důchodový nárok nebo později doložil či označil rozhodné skutečnosti).

Nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení Částečné přiblížení okolností, kdy orgán sociálního zabezpečení postupuje nesprávně, podává doktrína, která i s poukazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 306/2008 Sb. dovozuje, že se jedná o situace, kdy orgán sociálního zabezpečení nezohlednil všechny potřebné podklady pro rozhodnutí, ačkoliv je měl k dispozici nebo si je mohl opatřit, protože byl na ně účastníkem řízení upozorněn, ale neučinil tak⁷.

⁶ Nová úprava umožňující doplacení důchodu v souvislosti s pochybením úřadu byla do zákona o důchodovém pojištění zakotvena od 1. 1. 2009 zákonem č. 306/2008 Sb. Podle čl. II. odst. 14 zák. č. 306/2008 Sb., se za dobu od 1. 1. 2009 důchod doplatí nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. 12. 2008. Dle tehdy účinného zákona o důchodovém pojištění bylo možné důchod doplatit nejvýše 3 roky nazpět, ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod.

⁷ PŘIB, Jan, VOŘÍŠEK, Vladimír. *Důchodové předpisy s komentářem 2012*. In: CODEXIS, verze 6.57.40. [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s r. o. [cit. 4. 2. 2016].

Samotná důvodová zpráva některé situace demonstrativně vyjmenovává. Nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení spatřuje zejména v tom, že orgán sociálního zabezpečení přehlédne okolnost, která již byla obsažena v podkladech v době rozhodování, použije nesprávných podkladů, dopustí se početní chyby, zamění podkladový materiál, chybně stanoví věk potřebný pro vznik nároku na důchod, provede snížení důchodu, přestože k němu dojít nemělo, nezvýší důchod, přestože ke zvýšení dojít mělo (zejména při hromadném zvyšování důchodů).

K podřazení jednotlivých situací pod nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení pak přistupovala ČSSZ při prvotním rozhodnutí o zvýšení důchodu a stanovení rozsahu doplatku spíše restriktivně, především však dle zkušeností ochránce nerozhodovala zcela jednotně. I proto se ochránce snažil ČSSZ přimět v konkrétních případech k nápravě dodatečným požadavkem na doplacení důchodu ve větším rozsahu, v obecné rovině pak návrhem na vydání metodického pokynu, kterým by ČSSZ obecně upravila typické případy nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení, a to zejména v důsledku pochybení posudkového orgánu.⁸ ČSSZ přislíbila při poskytnutí doplatku rovněž (vždy) posoudit, zda nevznikl v důsledku nesprávného úředního postupu. Za tímto účelem založila věcný spis, který nastínil základní situace a postupy, které jsou nejčastější příčinou chybného úředního postupu. Z odůvodnění rozhodnutí by pak již mělo být zcela patrné, zda se v minulosti ze strany ČSSZ jednalo nebo nejednalo o nesprávný úřední postup a zda tato skutečnost ovlivnila délku období, za něž se doplatek důchodu poskytuje.

Z poznatků ochránce plyne, že nejčastější je poskytnutí doplatku v důsledku pochybení orgánu sociálního zabezpečení **u dávek důchodového pojištění podmíněných dlouhodobým nepříznivým zdravotním stavem**, u nichž je změna skutkových okolností, resp. zjištění jiného skutkového stavu, než jak byl zjištěn v době rozhodnutí, velmi běžná.

Příčinou nesprávně zjištěného skutkového stavu je zpravidla neúplný a nepřesvědčivý posudek o invaliditě, přičemž konstatování, že jeho vydání je nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu zmíněného ustanovení, obsahují stanoviska ochránce⁹ a taktéž i soudní rozhodnutí¹⁰. Ochránce má totiž za to, že posuzování zdravotního sta-

Nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení u dávek podmíněných dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem

⁸ Doporučení ochránce k vydání vnitřního předpisu ze dne 16. února 2016, sp. zn. 40/2015/VOP; dosud nepublikováno; po ukončení šetření bude dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/>.

⁹ Například zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 2. 2013, sp. zn. 5747/2011/VOP, zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. 5531/2012/VOP/EH, s. 203 tohoto sborníku.

¹⁰ Skutečnost, že posudkový omyl spočívající v nesprávném stanovení data vzniku invalidity, za přítomnosti všech potřebných podkladů, je nesprávným postupem správního orgánu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění a způsobuje povinnost případného doplacení důchodové dávky ode dne, od něhož dle správně

vu a invalidity je nedílnou součástí správního řízení ve věci nároku na důchodovou dávku podmíněnou nepříznivým zdravotním stavem. Pochybení posudkového lékaře spočívající v nesprávném zhodnocení zdravotního stavu a invalidity je proto nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení.

Nezhodnocení dob pojištění a výdělku Dalším čteným okruhem nesprávného postupu orgánů sociálního zabezpečení při vydání rozhodnutí je obecně **nezhodnocení dob pojištění či výdělku**¹¹, na které pojištěnec v žádosti o důchod sám upozornil¹², nezhodnocení podkladů obsažených v dávkovém spisu, nedošetření rozhodných skutečností, ale např. i omyl ČSSZ, v jehož důsledku byla dávka buď neprávem odepřena, nebo je vyplácena v nižší částce, než v jaké náleží, přičemž množství typizovaných situací je samozřejmě daleko větší.

Nesprávné posouzení právní otázky Jiným důvodem pro poskytování doplatku v důsledku chybného postupu orgánu sociálního zabezpečení je **nesprávné posouzení právní otázky**. To spočívá kromě aplikace na věc nedopadající právní úpravy především v nesprávném vyložení aplikovaného ustanovení. Tento postup nemůže jít k tíži pojištěnce ve smyslu omezení rozsahu jeho doplatku. Je tomu tak často i v těch případech, kdy na základě judikatury orgán sociálního zabezpečení později přistoupí na odlišný výklad, než který zastával v době vydání rozhodnutí¹³.

3. NĚKTERÉ ASPEKTY ŘÍZENÍ O ZMĚNĚ DŮCHODU

Způsoby zahájení změnového řízení Na změnu poměrů může pojištěnec reagovat žádostí o změnu poskytování nebo výše již přiznané dávky. Stejně tak je ČSSZ oprávněna zahájit

stanoveného data vzniku invalidity náležela, potvrdil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-22 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2014, č. j. 29 Ad 10/2013-29.

¹¹ Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 78 Ad 7/2015-35 platí, že důsledkem nesprávného úředního postupu ČSSZ při rozhodování o žádosti o důchod, která nezohlednila všechny rozhodné skutečnosti vyplývající z podkladů pro rozhodnutí, je dána aplikace ust. § 56 odst. 1 písm. b) věta poslední zákona o důchodovém pojištění, z níž plyne, že nárok na doplacení důchodu ve správné výši není limitován dobou pěti let nazpět od zjištění pochybení v případě nesprávného úředního postupu [nezhodnocená doba studia zaznamenaná v posudku].

¹² Například zpráva o šetření ochránce ze dne 18. července 2014, sp. zn. 4296/2012/VOP/PMJ, s. 199 tohoto sborníku.

¹³ Například zpráva o šetření ochránce dne 29. října 2013, sp. zn. 1596/2013/VOP/PMJ, s. 178 tohoto sborníku – za vyloučenou dobu pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu je považována i doba, kdy v období před 1. 1. 1996 je prokázána doba pojištění, nelze-li zjistit výši výdělku. Ochránce v předchozím sborníku stanovisek Důchody zastával stejně jako ČSSZ opačný názor, který však byl překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-173.

řízení o změně dávky z úřední povinnosti, zjistí-li, že dávka byla co do nároku, výše nebo výplaty přiznána nesprávně.

Co se týká **formy žádosti** o změnové řízení, ČSSZ často nedodržuje pravidlo vyplývající z ust. § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu, že podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Podle § 81 odst. 2 zopsz se řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak. Pro tuto žádost tedy není předepsaný formulář na rozdíl od žádosti o důchod. Pokud však pojištěnec využije možnosti podat tuto žádost prostřednictvím OSSZ, je tato žádost obvykle vložena do příslušného formuláře. Jako žádost o změnu předchozího rozhodnutí je pak třeba posoudit i případ, kdy po předchozím zamítnutí žádosti o dávku je na základě nové žádosti dávka zpětně přiznána. Zaslal-li pojištěnec ČSSZ svou písemnou žádost o změnu důchodu bez využití služeb OSSZ, ČSSZ často na tyto žádosti reaguje pouhým informativním (zamítavým) dopisem, aniž by ve věci vydala **rozhodnutí**, proti kterému by mohl žadatel o změnu důchodu dále uplatnit opravný prostředek. Žádost o úpravu důchodu podle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo při doložení podkladů, kterými by byl nově zjištěn skutkový stav (změna poměrů) či při změně jiných skutečností, však ČSSZ musí vyřídit vydáním rozhodnutí, které je po podání námitek v případě jejich neúspěchu dále přezkoumatelné správním soudem.

Forma
žádosti
o změnu
důchodu

Další potíže ČSSZ činí předepsaná délka řízení o změně důchodu, kterou je ne vždy schopna dodržet. Oproti řízení o přiznání důchodu zde platí přísnější pravidlo, kdy kratší **lhůta pro vydání rozhodnutí** v řízení o změně důchodu se řídí obecnou úpravou lhůt pro vydání rozhodnutí obsaženou v § 71 odst. 3 správního řádu, nikoliv tedy úpravou obsaženou v § 85a odst. 2 zopsz¹⁴.

Lhůta pro
vydání
rozhodnutí
o změně
důchodu

Pokud jde o **časovou účinnost** rozhodnutí o změně dávky, pak **rozhodnutí s nepříznivým dopadem** na pobíratele dávky (odnětí, snížení, zastavení výplaty) **musí směřovat vždy pouze do budoucna** a lze k němu přikročit až ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které byla dávka již vyplacena¹⁵. K odnětí, snížení důchodu a zastavení jeho výplaty nemůže nikdy dojít bez předchozího rozhodnutí příslušného orgánu sociálního zabezpečení, přičemž toto rozhodnutí musí být uskutečnitelné, realizovatelné, tj. vykonatelné. Ochránce se setkává s případy,

Časová
účinnost
změnového
rozhodnutí

¹⁴ Lhůta 90 dnů pro vydání rozhodnutí platí pro řízení o přiznání důchodu. Pro řízení o změnu důchodu však uvedené ustanovení neplatí, pro toto řízení se použijí lhůty pro vydávání rozhodnutí zakotvené v ustanovení § 71 odst. 3 SR (zpráva o šetření ochránce ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 978/2013/VOP).

¹⁵ Například zpráva o šetření ochránce ze dne 7. července 2015, sp. zn. 167/2015/VOP/KPV.

DŮCHODY II

kdy rozhodnutí o odnětí důchodu není vydáno a doručeno poživateli důchodu přede dnem, ke kterému má být důchod odňat; v takovém případě je však nezákonné a je třeba vydat rozhodnutí nové¹⁶. Zároveň je třeba pojištěnci vyplatit doplatek dávky ode dne, kdy byla neúčinně odňata či snížena, do dne, kdy pojištěnci bylo řádně oznámeno změnové rozhodnutí ČSSZ¹⁷.

Vázanost orgánu sociálního zabezpečení právním názorem správního soudu V souvislosti se zvláštností změnového řízení je vhodné ve vztahu k závaznosti soudního přezkumu konečně připomenout, že orgán sociálního zabezpečení je bezesporu právním názorem správního soudu vázán. Vázanost právním názorem může být prolomena jen při nově zjištěném skutkovém stavu. Tato situace může nastat v případě, kdy je rozhodnutí správního orgánu zrušeno (pro jiné příčiny), anebo právě v případě, kdy hmotněprávní předpisy pamatují na rozhodování věcí s klauzulí výhrady změny poměrů, tedy v řízení o změně důchodu¹⁸.

¹⁶ Například zpráva o šetření ochránce ze dne 3. prosince 2013, sp. zn. 5959/2013/VOP.

¹⁷ Například zpráva o šetření ochránce ze dne 29. června 2012, sp. zn. 1251/2011/VOP.

¹⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2005, č. j. 6 Ads 52/2003-78.

VII.

Přeplatky na dávkách důchodového pojištění

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI PŘÍJEMCE DŮCHODU ZA VRÁCENÍ PŘEPLATKU

Na ochránce se obrací stěžovatelé, kterým ČSSZ svým rozhodnutím uložila povinnost vrátit přeplatek na vdovském či sirotčím důchodu proto, že ČSSZ tyto dávky v důsledku svého nesprávného postupu **poskytvala děle**, než náležely. Druhou skupinu tvoří příjemci, kterým ČSSZ rozhodnutím uložila povinnost vrátit přeplatek na důchodu z důvodu, že v důsledku jejího nesprávného postupu došlo k **poskytování důchodu ve vyšší výměře**, než náležel. I když tito stěžovatelé neporušili žádnou zákonnou povinnost (zejména oznamování rozhodných skutečností) a důchod pobírali v dobré víře, že jim náleží, ČSSZ v těchto případech dosud měla většinou za to, že přeplatek zavinili, neboť museli z okolností předpokládat, že jim důchod nenáleží, resp. nenáleží jim v takové výši, a proto jsou splněny zákonné podmínky vzniku odpovědnosti.

Případy
řešené
v agendě
ochránce

Od odpovědnost příjemce dávky důchodového pojištění za vznik přeplatku na dávce upravuje ust. § 118a odst. 1 zopsz. Podle tohoto ustanovení *má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže důchod byl 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 vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce než náležel.*

Podmínky
vzniku
odpovědnosti
za přeplatek

Od odpovědnost příjemce důchodové dávky za vznik přeplatku je odpovědností subjektivní, tzn. že příjemce nese odpovědnost za vznik přeplatku tehdy, pokud vznik přeplatku zavinil. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že předpoklady vzniku odpovědnosti příjemce důchodové dávky za přeplatek na dávce jsou protiprávní úkon příjemce, vznik přeplatku, příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vznikem přeplatku a existence zavinění.

Protiprávním úkonem příjemce důchodové dávky je typicky např. nesplnění ohlašovací povinnosti. Dle ust. § 50 odst. 1 zopsz *je příjemce*

dávky povinen písemně ohlásit plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování. Stěžovatelé, kteří se obrací na ochránce, však většinou své povinnosti splnili, když písemně oznámili např. ukončení studia svého dítěte či pobírání dalšího důchodu od jiného plátce důchodu (např. pobírání vdovského důchodu od Ministerstva vnitra).

Problematika odpovědnosti příjemců důchodových dávek za přeplatek v sobě nese dva protipóly – na jedné straně zájem státu na vrácení neoprávněně vyplacených dávek a na druhé straně situaci příjemce dávek (důchodce), který i několik měsíců či let v dobré víře pobíral důchod, jenž mu podle práva náležel či byl poskytován v nesprávné výši, a poté mu je uložena povinnost uhradit přeplatek v řádů desítek tisíců či statisíců korun.

Případy tohoto druhu se v agendě ochránce začaly objevovat v hojnější míře v letech 2011 a 2012. Důvodem byla skutečnost, že v těchto letech proběhlo porovnání databází ČSSZ a Ministerstva vnitra, na základě čehož došlo ke zjištění těch případů, kdy někteří příjemci pobírali jeden důchod od ČSSZ a druhý od Ministerstva vnitra s tím, že jeden z těchto důchodů jim zpravidla náležel v nižší částce, než byl poskytován.

Přístup
ochránce
k případům
vzniku
odpovědnosti
příjemce
důchodu za
přeplatek

Ochránce dospěl k závěru, že důchody v těchto případech nebyly nesprávně vyplaceny zaviněním stěžovatelů, kteří řádně splnili svou ohlašovací povinnost (např. ohlášení ukončení studia či pobírání dalšího důchodu od druhého orgánu sociálního zabezpečení) ani nemohli z okolností předpokládat, že důchod nenáleží a ani jinak vědomě jinak nezpůsobili, že důchod nebo jeho část jim byl vyplácen neprávem. Konstatoval, že důchody v těch případech byly neprávem vyplaceny, ale v důsledku chybného postupu ČSSZ. Příjemce důchodu nemůže být odpovědný za postup a rozhodování orgánů sociálního zabezpečení, a nemůže mu tedy být k tíži, vyplácí-li mu ČSSZ v těchto případech důchod, i když mu náleží¹. ČSSZ se s názorem ochránce ve většině případů neztotožnila, a proto několik stěžovatelů podalo proti rozhodnutím ČSSZ správní žaloby. V rámci řízení o nich však soudy ve většině případů² (Nejvyšší správní soud vždy) zaujaly v podstatě stejný názor jako ochránce.

Ochránce zaujal také názor, že nelze akceptovat argument ČSSZ, která dovozovala odpovědnost za přeplatek i ze skutečnosti, že dotčeným příjemcům důchodů mělo a mohlo být zřejmé ze Sbírky zákonů, resp. z příslušných ustanovení zdpou, že existuje speciální formule pro stanovení výše důchodů při jejich souběhu.³ Při přijetí takového názoru by totiž zcela ztratily smysl další alternativní podmínky popsané ve výše

¹ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 4. března 2013, sp. zn. 4178/2012/VOP.

² Například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2014, č. j. 22 Ad 46/2012-69.

³ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 14. června 2011, sp. zn. 2029/2011/VOP/DŘ, s. 216 tohoto sborníku.

cit. ust. § 118 zopsz, tedy „nesplnění uložené povinnosti“ a „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“, neboť ČSSZ by vždy a ve všech případech vzniklého přeplatku mohla bez dalšího konstatovat nevědomou nedbalost (tedy „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“) s odkazem na zdpo. Takový postup jistě nebyl úmyslem zákonodárce, neboť v takovém případě by zákonodárce tento druh odpovědnosti konstruoval jako odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za výsledek, kdy se nezkoumá zavinění, jako např. při souběhu výdělečné činnosti s předčasným starobním důchodem.

2. JUDIKATURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Předmětné ustanovení vykládá Nejvyšší správní soud v ustálené judikatuře tak, že obsahuje několikero skutkových podstat upravujících situace, kdy je z různých důvodů důchodová dávka vyplacena ve vyšší částce, než by měla náležet. Konkrétně v rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010-54, který ČSSZ často zmiňuje v odůvodnění svých rozhodnutí, dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že schéma tohoto odpovědnostního vztahu je tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. „nesplnění uložené povinnosti“, „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“, „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“). Teorie i praxe pak nahlíží na charakter této právní odpovědnosti tak, že u dalších dvou skutkových podstat spočívajících v přijetí důchodu vědomě ve vyšší částce a v jiném vědomém způsobení vzniku přeplatku jde o odpovědnost založenou na zavinění škodlivého následku, přičemž postačuje zavinění ve formě nedbalosti.⁴ ČSSZ však donedávna, zejména ve svých prvoinstančních rozhodnutích, tuto skutkovou podstatu často vykládala tak, jako by se zavinění předpokládalo (presumpce zavinění), tedy téměř jako objektivní odpovědnost. Takový postup však odporoval platné právní úpravě.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu⁵ vyplývá, že pro posouzení splnění podmínky zavinění je třeba si položit otázku, zda příjemce důchodu musel z okolností předpokládat, že mu byl důchod vyplacen neoprávněně, tj. zda s ohledem na prokázané skutečnosti měl nebo mohl předpokládat, že způsobí škodlivý následek. K tomu dle Nejvyššího správního soudu rozhodně nepostačuje odkázat jen na zásadu „neznalost zákona neomlouvá“. Nestačí tedy dovést, jak ČSSZ často argumentovala,

Podmínky vzniku odpovědnosti za přeplatek na důchodu v judikatuře Nejvyššího správního soudu

⁴ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 Ads 58/2013-21.

⁵ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 6 Ads 287/2014-19.

že příjemce důchodu si měl nastudovat příslušnou právní úpravu a z ní měl zjistit, že důchod mu byl přiznán chybně. Takovou argumentaci v minulosti odmítl nejen Nejvyšší správní soud, ale i ochránce⁶. Nejvyšší správní soud tak učinil zejména v rozsudku ze dne 18. 6. 2014, č. j. 8 Ads 17/2014-33, kde uvedl, že popsaná úvaha „nerozlišuje mezi odpovědností za nevědomou nedbalost a objektivní odpovědností, u které se zavinění vůbec nezkoumá. Zásada ‚neznalost zákona neomlouvá‘ se uplatní shodně u obou typů odpovědnosti. To znamená, že odpovědná osoba se nemůže dovolávat neznalosti zákona ani při odpovědnosti objektivní, ani při odpovědnosti za nevědomou nedbalost. Odpovědnost za zavinění ve formě nevědomé nedbalosti se tak od odpovědnosti objektivní liší právě a pouze v tom, že ke vzniku odpovědnosti za nevědomou nedbalost musí být prokázáno, že příjemce důchodu vzhledem ke svým osobním poměrům a okolnostem případu nezachoval potřebnou míru opatrnosti, když předpokládal, že přijímáním důchodu neporušuje ani neohrožuje žádný zájem chráněný zákonem“.

Opačný názor na danou problematiku zaujal např. Městský soud v Praze,⁷ dle kterého „povinnost vrátit neprávem vyplacenou dávku má příjemce dávky i tehdy, když přijal částku v dobré víře, neboť je zde zřejmý veřejný zájem na tom, aby dávky důchodového zabezpečení byly vyplaceny jen v souladu se zákonem, který převyšuje dobrou víru jednotlivce“. Proti citovanému rozsudku byla podána kasační stížnost. Nejvyšší správní soud následně rozsudek Městského soudu v Praze sice potvrdil, v odůvodnění tohoto rozsudku⁸ však citovaný právní názor Městského soudu v Praze překonal, když jako klíčovou označil otázku, zda stěžovatelova odpovědnost za přeplatek na sirotčím důchodu vznikla na základě nedbalostního zavinění, přičemž dospěl k závěru, že ČSSZ naplnění této podmínky v řízení prokázala.

Presumpce
správnosti
rozhodnutí
o důchodu

V jednom ze svých posledních rozsudků k této problematice⁹ se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy žalobkyni – žadatelce o důchod pracovník příslušné okresní správy sociálního zabezpečení sdělil, že nemá nárok na vdovský důchod. Žalobkyně přesto žádost o důchod podala a byl jí přiznán. Následně ČSSZ zjistila, že jí byl přiznán neprávem, tudíž ho žalobkyni odňala a uložila jí povinnost vrátit přeplatek na tomto důchodu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že jestliže ČSSZ přiznala žalobkyni na základě její žádosti (obnovený) vdovský důchod, pak žalobkyně oprávněně vycházela z presumpce správnosti vydaného správního rozhodnutí. Ze samotného faktu, že ji zaměstnanci na pobožce okresní

⁶ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 27. září 2012, sp. zn. 3686/2012/VOP/DŘ, s. 224 tohoto sborníku.

⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2012, č. j. 1 Ad 11/2012-34.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 95/2012-20.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 6 Ads 287/2014-19.

správy sociálního zabezpečení před podáním žádosti poučili, že žádnou z podmínek pro přiznání důchodu nespĺňuje, nelze dovodit, že vzhledem ke svým osobním poměrům měla a mohla předpokládat, že důchod je jí vyplácen neprávem. Nedostatek obezřetnosti při přijetí částky vdovského důchodu, kterou jí svým rozhodnutím ČSSZ sama přiznala, ale nelze spatřovat jen v tom, že stěžovatelka nezačala aktivně ověřovat správnost rozhodnutí ústředního orgánu státní správy jen proto, že na jeho místních pobočkách ji předtím řadoví zaměstnanci informovali o jejím nároku odlišně. Stěžovatelka dle Nejvyššího správního soudu mohla důvodně předpokládat, že na ústředí ČSSZ pracují zaměstnanci kvalifikovanější, kteří navíc její žádost hodnotili za účelem vydání závazného rozhodnutí, a nikoliv v rámci pouhé ústní konzultace před podáním žádosti. Nejvyšší správní soud uzavřel, že zavinění škodlivého následku (přijetí neoprávněně vyplacených částek vdovského důchodu) na straně stěžovatelky se nepodařilo prokázat. V hodnocení tohoto případu se Nejvyšší správní soud shodl s názhem ochránce, který případ stěžovatelky taktéž posuzoval.¹⁰

V praxi se objevují též případy, kdy si je příjemce důchodu vědom, že mu důchod již nenáleží, rozhodně skutečnosti však nahlásí až po uplynutí zákonné osmidenní lhůty. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých dřívějších rozsudků¹¹ k této problematice uvedl, že je třeba se prioritně zabývat příčinnou souvislostí a najisto postavit, zda existuje příčinná souvislost mezi zaviněním příjemce dávky důchodového pojištění a skutečností, že byl vyplácen neprávem důchod nebo jeho část. I když příjemce důchodu nesplní řádně svou ohlašovací povinnost a rozhodné skutečnosti sdělí po uplynutí stanovené lhůty, avšak v době, kdy je ještě možné ze strany plátce dávky včas zareagovat a dávku zastavit, pak nelze podle Nejvyššího správního soudu mezi porušením povinnosti příjemce a mezi nesprávně vyplacenou dávkou hledat příčinnou souvislost a odpovědnost za přeplatek tak nevznikne.

Nejvyšší správní soud řešil též případy, kdy zavinění příjemce důchodu naopak prokázáno bylo, a příjemce důchodu byl povinen přeplacenou částku vrátit. Skutkově se však jednalo o odlišné kauzy. Jedním z typických případů je pokračování ve vyplácení vdoveckého důchodu, který byl přiznán pouze na 1 rok s tím, že tato skutečnost byla stěžovateli v rozhodnutí o přiznání důchodu oznámena.¹² V tomto případě tedy přistoupila další okolnost, ze které bylo možno dovodit zavinění škodlivého následku v podobě neoprávněně výplaty důchodu.

Následky opožděného splnění povinnosti ohlásit změnu rozhodných skutečností pro nárok na důchod a jeho výplatu

Případ oprávněného uložení povinnosti vrátit přeplatek

¹⁰ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 3. prosince 2013, sp. zn. 5959/2013/VOP/JMA, s. 230 tohoto sborníku.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2004, č. j. 5 Ads 19/2003-60.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010-54.

3. SPRÁVNÍ PRAXE ČSSZ

ČSSZ, která je hlavní nositelkou důchodového pojištění, a tedy i hlavním orgánem rozhodujícím o vzniku přeplatku,¹³ dlouhodobě zastávala spíše extenzivní výklad podmínky zavinění. V posledních měsících však, zdá se, dochází k posunu správní praxe, v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu v této oblasti a stanoviska ochránce. V rozhodovací činnosti ČSSZ tak lze v poslední době vysledovat poněkud restriktivnější výklad podmínky zavinění, tedy výklad vstřícnější k příjemcům přeplatků.

Přístup ČSSZ k odpovědnosti za přeplatek Při aplikaci předmětného ustanovení ČSSZ vychází zejména z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010-54, dle kterého uvedené ustanovení § 118a odst. 1 zopsz upravující odpovědnost příjemců dávek důchodového pojištění, obsahuje schéma tvořené „alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. ‚nesplnění uložené povinnosti‘, ‚přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení‘, ‚jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku‘)“.

Procesní obrana proti nesprávnému rozhodnutí o přeplatku Z hlediska přístupu ochránce k jeho šetřením ve věci stanovení povinnosti vrátit přeplatek na důchodu je třeba zohlednit, že na rozhodování o přeplatku se nevztahuje ustanovení § 56 zdpo, tj. rozhodnutí o přeplatku nelze zvrátit ve změnovém řízení, tedy v podstatě kdykoliv. Rozhodování tedy probíhá plně v režimu správního řádu a zvrátit rozhodnutí o přeplatku (mimo soudní přezkum) tak v zásadě lze pouze v přezkumném řízení zahájeném nejpozději do jednoho roku od právní moci příslušného rozhodnutí.¹⁴ Na ochránce se totiž obrací i stěžovatelé, v jejichž případech jsou důvodné pochybnosti o správnosti uložení povinnosti uhradit přeplatek, avšak vzhledem k tomu, že se na ochránce obrátili až po více než jednom roce, nelze se v jejich záležitosti již domoci zrušení předmětného rozhodnutí.

¹³ Dalšími orgány jsou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany a Ministerstvo spravedlnosti, které provádí důchodové pojištění příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁴ Viz ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu.

1. PŘÍJEMCE DŮCHODU

Orgán sociálního zabezpečení vyplácí důchodové dávky nejčastěji samotným oprávněným, tedy poživatelům dávky. V situaci, kdy oprávněný nemůže svou dávku přijímat (především z důvodu nedostatku svéprávnosti), se příjemcem jeho důchodu stane zákonný zástupce nebo opatrovník anebo zvláštní příjemce.¹

Zákonné zastoupení a opatrovnictví patří k tradičním formám přímého zastoupení; právní předpisy sociálního zabezpečení neobsahují jejich speciální úpravu, plně se na ně vztáhnou ustanovení nového občanského zákoníku.²

Základní rozdíl mezi oběma zmíněnými typy zastoupení spočívá v tom, že zákonné zastoupení brání vzniku újmy u osoby, které dosud svéprávnost pro nedostatek věku plně nevznikla, kdežto opatrovnictví sleduje stejný účel u osoby, jejíž nabytá svéprávnost je narušena, resp. omezena. Z hlediska příjmu dávek důchodového pojištění je nutné zmínit, že opatrovníka – na rozdíl od zákonného zástupce – může mít i osoba svéprávná.³ To znamená, že oproti zákonnému zástupci, kterému v oblasti příjmu důchodu vzniká zástupčí oprávnění prakticky jen ve věci poživatele sirotčího důchodu, může opatrovník přijímat jakoukoliv důchodovou dávku za osobu, jež je plně svéprávná, ale není známo, kde pobývá, je neznámým člověkem nebo jejíž zdravotní stav jí působí obtíže při správě jmění nebo hájení práv atd. – podmínkou je, že soud pravomocně rozhodl o jmenování opatrovníka člověku, jehož zájem anebo veřejný zájem toto vyžaduje, a o určení rozsahu opatrovníkových práv a povinností.⁴

Zmíněný právní důvod vzniku zástupčího oprávnění opatrovníka (tj., explicitní jmenování soudním rozhodnutím) představuje další odlišnost od zákonného zastoupení, které lze vymezit tak, že jde o zastoupení

Rozdíly mezi
zákonným
zastoupením
a opatrov-
nictvím

¹ Srovnej ustanovení § 64 odst. 1 zdpo.

² Srovnej ustanovení § 436 až 440 a § 457 až 488 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

³ MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník - velký komentář. Svazek III.* § 419–654. Praha: Leges, 2014, s. 108–110. ISBN 978-80-7502-003-1.

⁴ Srovnej ustanovení § 463 odst. 1 a § 465 odst. 1 občanského zákoníku.

vznikající jednak ze zákona a jednak rozhodnutím orgánu veřejné moci, aniž by se přitom jednalo o opatrovnictví.⁵

Specifickým typem příjemce důchodu odlišujícím se od osoby oprávněného je subjekt, kterého zákon nazývá **zvláštním příjemcem**.

Institut zvláštního příjemce Institut zvláštního příjemce, který je upraven pouze v předpisech sociálního zabezpečení a rozsahem zástupčího oprávnění bývá zpravidla užší než opatrovnictví podle občanského zákoníku,⁶ představuje podpůrnou možnost, s jejíž pomocí lze zajistit výplatu důchodu – k ustanovení zvláštního příjemce dojde jen tehdy, pokud sám oprávněný nebo jeho zákonný zástupce či opatrovník nemohou výplatu důchodu přijímat, jestliže by se výplatou dávky dosavadnímu příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, anebo by výplata dávky dosavadnímu příjemci poškozovala zájmy osob, které je oprávněný povinen vyživovat.

Pravomoc ustanovit zvláštního příjemce je svěřena obecnímu úřadu; zvláštní příjemce, kterým ode dne 1. 1. 2014 může být i právnická osoba, musí s ustanovením obecním úřadem souhlasit.⁷

Fyzická osoba se vedle ustanovení obecním úřadem může stát zvláštním příjemcem i ze zákona: zvláštním příjemcem je ode dne nabytí svéprávnosti dítěte – poživatele sirotčího důchodu – ten občan, kterému byl sirotčí důchod vyplácen do uvedeného dne (zpravidla jím je zákonný zástupce nebo opatrovník).

Zvláštní příjemce ustanovený obecním úřadem odpovídá za to, že dávku používá ve prospěch oprávněného;⁸ na žádost oprávněného je dále povinen podat vyúčtování vyplacené dávky. Zjistí-li obecní úřad, kterému zákon svěřil dohled nad činností zvláštního příjemce, že zvláštní příjemce jmenované povinnosti v konkrétním případě nesplnil, může rozhodnutí o ustanovení zvláštního příjemce zrušit a rozhodnout o ustanovení jiného příjemce.⁹

⁵ MELZER, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III.* § 419–654. Praha: Leges, 2014, s. 44. ISBN 978-80-7502-003-1.

⁶ SCHLESINGER, Petr. Zvláštní příjemce dávky důchodového pojištění. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 03. 2016].

⁷ Souhlas oprávněného, popřípadě jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka, s ustanovením zvláštního příjemce se naproti tomu vyžaduje jen v případě, že k ustanovení má dojít z důvodu nemožnosti oprávněného, popřípadě jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka, výplatu přijímat – k výjimce z tohoto pravidla srov. ustanovení § 118 odst. 3 větu druhou část za středníkem zopsz.

⁸ Byl-li zvláštní příjemce ustanoven oprávněnému, který nemůže výplatu přijímat, musí dávku používat podle pokynů oprávněného.

⁹ K tomu, že zvláštní příjemce je zbaven své funkce až právní mocí správního rozhodnutí o zrušení zvláštního příjemce, srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2015, č. j. 22 Ad 1/2014-24.

2. ZPŮSOB VÝPLATY DŮCHODU

Prvním a obecným způsobem výplaty důchodové dávky je **výplata v hotovosti**, která je zpravidla realizována prostřednictvím držitele poštovní licence; druhý způsob výplaty důchodu – **výplata důchodu bezhotovostním převodem na bankovní účet** – je upraven speciálními ustanoveními, jejichž obsah lze shrnout následovně:

Hotovostní
a bezhotovostní
výplata
důchodu

- příjemce důchodu musí o zřízení výplaty důchodové dávky na účet požádat;¹⁰
- jestliže je příjemcem důchodu sám oprávněný, může požádat o poukazování důchodu na účet svého manžela/manželky, má-li v době podání žádosti právo disponovat s prostředky na tomto účtu a souhlas manžela/manželky s tímto způsobem výplaty;
- žádost o poukazování důchodu na účet manžela/manželky oprávněného je nutné podat na předepsaném tiskopise;
- plátce důchodu je ze zákona zbaven odpovědnosti za škodu způsobenou právním úkonem manžela/manželky jako majitele účtu, jehož důsledkem je omezení nebo zánik práva oprávněného disponovat s peněžními prostředky na účtu; dále je zbaven odpovědnosti za škodu, která oprávněnému vznikne, zanikne-li takový účet v důsledku úmrtí manžela/manželky.

Výplata konkrétní splátky důchodu bezhotovostním převodem na účet bývá – na rozdíl od hotovostní výplaty prostřednictvím držitele poštovní licence – realizována bez nutnosti projevu vůle příjemce důchodu ani součinnosti jeho případného zástupce; zároveň může být připsána na účet přede dnem splatnosti (důchod musí být ke dni splatnosti již připsán na účet, a proto se poukazuje s určitým časovým předstihem).¹¹ S ohledem na tyto skutečnosti zdpo stanoví speciální skutkové podstaty odpovědnosti za přeplatek osob, do jejichž sféry se mohla dostat

¹⁰ Ustanovení § 64 odst. 2 zdpo, které upravuje podání žádosti o poukazování důchodu na bankovní účet, neukládá příjemci důchodu povinnost, aby takovouto žádost podal na formuláři splňujícím jakékoliv náležitosti (výjimkou je specifická situace žádosti o výplatu důchodu na účet manžela/manželky příjemce důchodu, kterou je nutné podat na předepsaném tiskopise). Plátcí důchodu přesto v praxi vyžadují, aby příjemce důchodu žádající o poukazování důchodu na svůj účet doložil se svou žádostí i potvrzení banky o tom, že právě on je majitelem účtu. Ochránce shledal tento požadavek plátců důchodu legitimním: zákon definuje účet, na který se důchod poukazuje, jako účet příjemce (nemůže se tedy jednat o jakýkoliv účet) – ze zmíněného ustanovení § 64 odst. 2 tak vyplývá i nezbytnost ověření, že účet, na který má plátce důchodové dávky důchod zasílat, skutečně patří příjemci důchodu. Postup ověřování majitele účtu volený plátcí důchodu vyhovuje jak zásadám materiální pravdy a procesní ekonomie upraveným správním řádem, tak ustanovením zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, chránícím údaje o účtu klienta.

¹¹ Srovnej PŘIB, Jan, VOŘÍŠEK, Vladimír. *Důchodové předpisy s komentářem*. 7. aktualizované vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2012, s. 297. ISBN 978-80-7263-736-2.

DŮCHODY II

splátka důchodu oprávněného, která z důvodu jeho úmrtí už neměla náležen.¹²

Výplata důchodu hromadným seznamem Typem výplaty důchodu, který umožňuje právní úprava účinná ode dne 1. 1. 2004,¹³ je tzv. **výplata důchodu hromadným seznamem**. Jedná se o zvláštní režim hotovostní výplaty dávky těm poživatelům důchodů, kteří jsou umístěni v zařízeních sociálních služeb. Za podmínky, že poživatelé důchodů s tímto způsobem výplaty souhlasí, zařízení sociálních služeb o něj požádá orgán sociálního zabezpečení a ten žádost akceptuje, nebo žádajícímu zařízení sociálních služeb do 30 dnů ode dne doručení žádosti nesdělí svůj nesouhlas, provádí výplatu dávky přímo daný ústav; z důvodu zajištění hromadnosti poukazu splátek důchodů přesune zařízení sociálních služeb různá data splatnosti dávek jednotlivých poživatelů na stejný den.

Výplata důchodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče Od výplaty důchodu hromadným seznamem je třeba odlišit **výplatu důchodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče** – tato možnost zavedená s účinností ode dne 1. 1. 2007¹⁴ řeší problém spočívající v postupu některých nemocnic, které odmítaly přejímat splátky důchodů hospitalizovaných důchodců dosílané poštou přímo do nemocnic, přičemž svůj postup odůvodňovaly tím, že žádný právní předpis jim takovou povinnost neukládá.¹⁵

O zřízení výplaty důchodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče žádá sám poživatel důchodu – žádost o výplatu důchodu zasílá prostřednictvím poskytovatele zdravotních služeb držiteli poštovní licence; poskytovatel zdravotních služeb potvrzuje na této žádosti, která se podává na tiskopisu vydaném držitelem poštovní licence a musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti, že pobyt poživatele důchodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče trvá nebo bude trvat déle než 1 kalendářní měsíc. Provozovna držitele poštovní licence vyplácí na základě žádosti splátky důchodu do příslušného zdravotnického zařízení. Zákon ukládá poskytovateli zdravotních služeb při zajišťování příjmu poživatelova důchodu konkrétní povinnosti a také ohlašovací povinnost vůči provozovně držitele poštovní licence.

¹² Srovnej ustanovení § 64 odst. 2 poslední větu část za středníkem, a ustanovení § 64 odst. 5 zdpo.

¹³ Srovnej ustanovení § 116c zopsz, ve znění účinném ode dne 1. 1. 2004.

¹⁴ Ustanovení § 116d zopsz, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2007, hovořilo o „výplatě důchodů při ústavní péči ve zdravotnickém zařízení“. Přejmenování marginální rubriky na „výplatu důchodů ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče“ a další změny přímo v textu ustanovení s účinností ode dne 1. 4. 2012 souvisejí s nutností terminologických úprav spojených s přijetím zákonů o zdravotních službách, o specifických zdravotních službách a zdravotnické záchranné službě; věcné podstaty ustanovení § 116d zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se provedené terminologické úpravy nedotkly.

¹⁵ BISKUP, Jiří. *Změny v oblasti důchodového pojištění od 1. ledna 2007*. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 03. 2016].

3. POZNATKY Z PRAXE OCHRÁNCE

Podněty z oblasti výplaty důchodů, které ochránce dostává, se týkají především situací, kdy dochází ke změně příjemce důchodu (např. po omezení svéprávnosti oprávněného) nebo ke změně způsobu výplaty důchodové dávky. Stížnosti na nedostatečnou flexibilitu plátce důchodu jsou často neopodstatněné, neboť zákon umožňuje správnímu orgánu postupovat v dostatečných lhůtách¹⁶ a po příjemci důchodu vyžadovat řádné plnění ohlašovací povinnosti.

Vzácnější jsou podněty shledávající každoroční znevýhodnění těch důchodců, kterým ČSSZ vyplácí dávku v pozdějších termínech v rámci měsíce a kteří tak obdrží první – valorizovanou – splátku důchodu později než ostatní. Stěžovatelé toto pragmatické řešení usnadňující plátcům důchodu administraci převodů dávek napadají s poukazem na právní úpravu důchodového pojištění Slovenské republiky,¹⁷ jež vyrovnává pozici důchodců s rozdílným výplatním termínem poskytováním doplatku za období ode dne 1. ledna do dne splatnosti první splátky důchodu v kalendářním roce. Ochránce reaguje na tyto podněty toliko objasňujícím vysvětlením,¹⁸ jejich podstata totiž vyplývá z nesprávné domněnky, že valorizovaná lednová dávka je zvýšena jen s ohledem na zbývající část měsíce, nikoliv na celý měsíc. Znění prováděcích předpisů obsahujících valorizační ustanovení ale takové omezení nestanoví – česká úprava tak vede ke stejným důsledkům jako ta slovenská, pouze obsahuje implicitně to, co druhá řečená sděluje přímo.

Správnost postupu zařízení sociálních služeb s celoročním pobytem provádějících výplatu důchodů hromadným seznamem sleduje ochránce nikoliv na základě individuálních podnětů, ale prostřednictvím systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby závislé na poskytované péči.¹⁹ Způsob výplaty důchodu hromadným seznamem zařízení sociálních služeb preferují, neboť usnadňuje též platbu

Stížnosti na způsob stanovení výplatních termínů důchodu

Výplata důchodu v zařízení sociálních služeb

¹⁶ Ustanovení § 64 odst. 3 zdpo dovoluje plátcí důchodu vyhovět žádosti příjemce dávky o změnu způsobu výplaty až od splátky důchodu splatné ve třetím kalendářním měsíci po kalendářním měsíci, v němž byla příslušná žádost uplatněna.

¹⁷ Zákon č. 461/2003 Z. z., o sociálním poistení, v znení neskorších predpisov.

¹⁸ Srovnej vyrozumění ochránce o odložení věci ze dne 15. 1. 2015, sp. zn. 6562/2014/VOP. Závěry citovaného dokumentu vycházejí z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 1. 2013, č. j. 52 Ad 7/2012-83, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, č. j. 3 Ads 15/2013-71; ústavní stížnost podanou ve věci uvedených rozhodnutí správních soudů Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 281/14.

¹⁹ Srovnej ustanovení § 1 odst. 3, § 1 odst. 4 písm. c) a § 21a zákona o veřejném ochránci práv.

DŮCHODY II

úhrady za pobyt v zařízení;²⁰ ochránce proto kontroluje, zda konkrétní zařízení umožňují svým klientům i jiné způsoby výplaty důchodu než hromadný výplatní seznam, a jako prevenci nepřiměřeného zužování dispozičního práva klienta s jeho majetkem zařízením sociálních služeb doporučuje, aby do svých vnitřních dokumentů zapracovaly všechny varianty výplaty důchodu a zohlednily preference klientů ohledně způsobu výplaty jejich důchodových dávek.²¹

²⁰ Poslanecká sněmovna P ČR. K článku I, bodu 51 zvláštní části důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 4. volební období, 2003, Sněmovní tisk 310/0 [cit. 15. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=310&CT1=0>

²¹ Srovnej část III. písm. i) souhrnné zprávy ochránce z návštěv zařízení ze dne 15. srpna 2007, sp. zn. 55/2006/NZ.

Odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci v oblasti důchodového pojištění

1. OBECNĚ

Stejně jako v jiných oblastech státní správy, i v oblasti důchodového pojištění se ochránce zabývá problematikou odškodnění za nezákonné rozhodnutí a za nesprávný úřední postup podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.

Obecnými předpoklady pro vznik odpovědnosti státu za škodu jsou:

1. protiprávní jednání (nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup),
2. vznik škody (majetkové či nemajetkové újmy),
3. příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a vznikem škody.

Pokud jde o škodu z titulu **nezákonného rozhodnutí**, zákon stanoví poměrně přísné podmínky k tomu, aby nárok na odškodnění mohl být úspěšně uplatněn. Nárok na odškodnění za nezákonné rozhodnutí může uplatňovat pouze účastník řízení nebo ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv mělo být. Nárok lze uplatnit pouze v případě, že pravomocné (případně nepravomocné, avšak předběžně vykonatelné) rozhodnutí bylo zrušeno či změněno příslušným orgánem. Podmínkou zrušení rozhodnutí nelze účastníkovi řízení prominout. Další podmínkou je vyčerpání všech procesních prostředků, které poškozenému zákon k ochraně práva poskytuje (tj. řádných i mimořádných včetně správní žaloby). Tuto podmínku lze prominout z důvodů hodných zvláštního zřetele. Vzhledem k tomu, že na ochránce se obrací obvykle osoby, které často z nedostatku informací či z obav o nákladnost soudního řízení neusilovaly o zrušení rozhodnutí o důchodu ve své věci cestou soudní žaloby, v praxi vznikají obtíže s nesplněním této podmínky.

Mnohem častěji řeší ochránce odškodnění z důvodu **nesprávného úředního postupu**. Tím se podle názoru doktríny¹ rozumí „porušení

Předpoklady vzniku odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci

Nezákonné rozhodnutí

Nesprávný úřední postup

¹ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vydání. Praha, 2012. In: Beck-online. [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 31. 05. 2016].

DŮCHODY II

pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí". Jedná se tedy o takovou činnost státu, která nemá svůj bezprostřední odraz v rozhodnutí. Nejčastějšími příklady nesprávného úředního postupu, se kterými se ochránce setkává v oblasti sociálního zabezpečení, jsou nesprávné či chybějící poučení dotčené osoby² (nemusí se jednat jen o účastníka řízení) a nepřiměřená délka řízení.

Nesprávný úřední postup v judikatuře Nejvyššího soudu Nejvyšší soud opakovaně ve své judikatuře konstatoval, že nesprávné poučení účastníka řízení se považuje za nesprávný úřední postup³. V rozsudku ze dne 17. ledna 2013, sp. zn. 30 Cdo 2174/2012, a v rozsudku ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013, se Nejvyšší soud přímo zabýval otázkou poučovací povinnosti okresních správ sociálního zabezpečení podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) zopsz. Tuto povinnost považoval nejen za naplnění principu dobré správy, ale i za součást základního práva na právní pomoc chráněnou v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší soud jednoznačně podřadil poskytování poučení dle citovaného zákona pod pojem nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem: *„Je-li povinností správních orgánů poskytovat občanům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení, je třeba nesprávné poučení správního orgánu považovat za porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, tedy za nesprávný úřední postup.*“⁴

Nepřiměřená délka řízení jako nesprávný úřední postup Nesprávným úředním postupem je podle § 13 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Jedná se o **nepřiměřenou délku řízení**, k níž existuje bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu České republiky.

Klíčová východiska shrnul Nejvyšší soud ve stanovisku Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011, v němž se zabýval zejména otázkou výše přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení. Tato východiska aplikuje ochránce s určitými specifiky i na oblast správního řízení (podrobněji viz další podkapitolu).

Uplatňování nároků plynoucích z nesprávného úředního postupu státu Z poznatků ochránce v této oblasti je zřejmé, že pro osoby dotčené nepřiměřeně dlouhým řízením o důchodu je podstatně procesně jednodušší uplatňovat nárok na přiměřené zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu než náhradu skutečné škody. Jak vyplývá z citovaného stanoviska Nejvyššího soudu: *„Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí a § 22 odst. 1 věty*

² Blíže viz kapitolu IV.

³ Viz například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007.

⁴ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 737/2013.

třetí zákona je třeba tvrdit a není-li úspěšně popřena anebo nepostačuje-li konstatování porušení práva, přízná se za ni zadostiučinění v penězích“. Při podání žádosti o přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení tedy postačí, když žadatel tvrdí, v čem spatřuje nemajetkovou újmu za nepřiměřenou délku řízení, avšak nemusí ji prokazovat důkazy.

Naproti tomu v případě **náhrady škody** za nepřiměřenou délku řízení musí žadatel o odškodnění její skutečnou výši doložit a prokázat, stejně jako příčinnou souvislost. Ochránce se s řešením žádostí o náhradu škody ve své činnosti setkává mnohem méně často než se posuzováním žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Stanovení výše škody a prokázání příčinné souvislosti je pro osoby, které jsou právními laiky, značně složitým procesním úkonem, který bez kvalifikované právní pomoci prakticky nejsou s to zvládnout.

V oblasti odpovědnosti za škodu způsobenou státem z hlediska poznatků ochránce naprosto převažuje odškodňování za nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení, přičemž nejčastěji požadovaným nárokem je právě přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

2. PŘÍSTUP OCHRÁNCE K AGENDĚ ODŠKODNĚNÍ ZA NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP STÁTU

Otázkou správnosti procesu vyřizování žádostí poškozených o přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup se ochránce začal intenzivně zabývat od roku 2010. Pro zjednodušení postupu stěžovatelů při uplatňování žádosti o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu z důvodu nesprávného úředního postupu – nepřiměřené délky řízení – vytvořil formulář pro žadatele, který zveřejnil na svých internetových stránkách⁵.

Od listopadu 2010 do února 2012 provedl ochránce šetření u 12 ministerstev a jiných ústředních správních úřadů⁶. Zobecněním zjištěných poznatků vytvořil určitý standard dobré praxe⁷ při vyřizování žádostí

**Desatero
dobré praxe
pro posouzení
žádostí
o odškodnění**

⁵ Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Formular-ZADO-STIUCINENI_SPRAVNI_urad.doc

⁶ Blíže viz vyrozumění ochránce vláde České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv ve věci postupů ústředních správních úřadů při předběžném projednávání nároků na odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup státu ze dne 12. července 2012, sp. zn. 3/2012/SZD.

⁷ Jedná se o Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění, dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2010/desatero-dobre-praxe-pro-posouzeni-zadosti-o-odskodneni/>; v tištěné podobě in: *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 175.

DŮCHODY II

o odškodnění, se kterým seznámil veřejnost a jehož plnění posuzuje při vyřizování individuálních stížností na způsob vyřizování žádostí o předběžné uplatnění nároku na odškodnění:

- (1) Každé ministerstvo má mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.
- (2) U ministerstva je určen jeden organizační útvar, u něhož se shromažďují žádosti dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem. Ostatní útvary bezodkladně postupují žádosti na jedno místo oprávněné tyto prošetřit a vyřídit. Jednotlivá ministerstva si vzájemně vyměňují informace a sjednocují postupy.
- (3) Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.
- (4) Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.
- (5) Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech o odškodnění.
- (6) Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.
- (7) Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.
- (8) Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.
- (9) Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vyplatit bezodkladně.
- (10) Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.

Procesní rámec vyřizování žádostí o odškodnění Pokud jde o **procesní rámec vyřizování žádostí o předběžné uplatnění nároku věcně příslušným ministerstvem** (ustanovení § 14 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem), dospěl ochránce k následujícímu závěru. Přestože právní úprava na vyřizování žádostí o odškodnění jako náhrady škody *sui generis* subsidiárně vztahuje pravidla uvedená v občanském zákoníku, postup ministerstev se v tomto případě neřídí čistě soukromoprávními principy. Protože odškodňování probíhá jako důsledek předchozího nezákonného výkonu veřejné moci státem územním samosprávným celkem nebo subjektem, na který stát přenesl výkon veřejné správy, jedná se o režim do značné míry veřejnoprávní. Úprava v zákoně o odpovědnosti za škodu způsobenou státem je zvláštní veřejnoprávní regulací specifických právních vztahů, v nichž nelze dogmaticky uplatňovat např. princip rovnosti stran, jenž je jinak stěžejním principem soukromého práva.⁸ Postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při vyřizování žádostí

⁸ Obdobný náhled vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

o předběžné posouzení nároku je proto třeba chápat jako výkon veřejné správy *sui generis*. Nepostupuje se v něm sice dle správního řádu, nicméně s ohledem na § 177 odst. 1 tohoto zákona je třeba respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu) a možné je též poměřování těchto postupů skrze principy dobré správy.⁹

3. PŘÍPADY NESPRÁVNÉHO POSTUPU MINISTERSTVA PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ PŘI VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ O ODŠKODNĚNÍ

Ohledně vyřizování žádostí o odškodnění za nesprávný úřední postup vedl ochránce vůči Ministerstvu práce a sociálních věcí dvě šetření z vlastní iniciativy. V obou případech provedl kontrolu spisů.

V rámci **prvního šetření z vlastní iniciativy**¹⁰ ochránce vytkl ministerstvu nesprávný postup ve dvou případech, které se týkaly důchodového pojištění. Stěžovatelka, paní T., se na MPSV obrátila s žádostí o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění ve výši 250 000 Kč za nečinnost ČSSZ (jednalo se o pozdní vyplacení důchodu). Tuto její žádost vyhodnotilo MPSV jako žádost o náhradu škody s tím, že žadatelka neprokázala příčinnou souvislost mezi vznikem škody a jednáním ČSSZ. Ochránce ministerstvu vytkl, že se řádně nezabývalo obsahem žádosti stěžovatelky, neboť dle obsahu se jednalo o žádost o přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení.

Druhá stěžovatelka, paní V., žádala od ministerstva odškodnění za špatný postup posudkových lékařů, neboť se jí podařilo dosáhnout přiznání invalidního důchodu až po vleklém soudním řízení. Přestože požadovaná částka byla přemrštěná, z obsahu žádosti bylo patrné, že se jedná o přiměřené zadostiučinění za nezákonné rozhodnutí. Ministerstvo žádost zamítlo pro nedostatečnou specifikaci odůvodněnosti nároku. Ochránce ministerstvu taktéž vytkl nedostatečné posouzení žádosti dle obsahu a nedostatečné odůvodnění výrozmění.

Při **druhém šetření z vlastní iniciativy**¹¹ se již ochránce zabýval více otázkou výše poskytnutého odškodnění v souladu s pravidly, která vyplývají z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a stanoviska Nejvyššího soudu Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011.

V uvedeném stanovisku Nejvyšší soud přehledně shrnul způsob stanovení výše přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení

Šetření
postupu
MPSV při
vyřizování
žádostí
o odškodnění

⁹ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 10. ledna 2011, sp. zn. 5612/2010/VOP.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 10. 2. 2014, sp. zn. 5539/2013/VOP.

DŮCHODY II

podle kritérií uvedených v ustanovení § 31a zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.

Způsob stanovení výše odškodnění za nepřiměřenou délku řízení a jeho odůvodnění Za klíčové i pro posuzování žádostí o předběžné uplatnění nároku příslušným ministerstvem lze označit tyto dvě teze, které Nejvyšší soud shrnul i v právní větě k citovanému stanovisku:

(1) *„Při úvaze o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění je třeba přihlížet k celkové době, po kterou řízení trvalo, nikoliv tedy jen k době, po kterou docházelo k průtahům ve smyslu nečinnosti.“*

(2) *„Odůvodnění výše přiznaného zadostiučinění musí obsahovat hodnocení, v němž se vychází ze základní částky stanovené násobkem celkové doby řízení v letech či měsících a částky přiznávané za jednotku času řízení s následným připočtením či odečtením vlivu skutečností vyplývajících z kritérií obsažených v § 31a odst. 3 písm. b) až e) zákona.“*

Rozlišení průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení Ochránce se ztotožnil s východiský Nejvyššího soudu a v rámci druhého šetření z vlastní iniciativy apeloval na MPSV, aby jednoznačně rozlišovalo průtahy v řízení a nepřiměřenou délku řízení. Podle Nejvyššího soudu: *„Průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení. K porušení práva na přiměřenou délku řízení však dochází tehdy, jestliže řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, a to bez ohledu na to, zda v daném případě byly zaznamenány průtahy ze strany příslušného orgánu.“*

Pokud jde o druhou tezi, stanovil Nejvyšší soud jako základní částku odškodnění ve výši 15 000 Kč až 20 000 Kč za každý rok nepřiměřeně dlouhého řízení. S ohledem na skutečnost, že každé řízení vždy nějakou dobu trvá, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že za první dva roky řízení lze základní částku krátit na poloviční výši (tj. 7 500 až 10 000 Kč za rok řízení).

Výše přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku správního řízení Ochránce uvedený závěr v citované zprávě o šetření modifikoval pro oblast správního řízení. Za zásadní rozdíl mezi správním a soudním řízením považuje ochránce skutečnost, že správní řízení má pevně dané lhůty pro provedení jednotlivých procesních úkonů podle správního řádu a dalších složkových předpisů. Účastník správního řízení tak má legitimní očekávání, že stát organizuje soustavu správních orgánů tak, aby předmětné lhůty byly dodrženy. Ochránce proto vyjádřil přesvědčení, že závěr o prvních dvou letech řízení jakožto přiměřené lhůty, po kterou běžné řízení vždy trvá, lze pro správní řízení použít pouze omezeně. V návaznosti na pevně stanovené lhůty ve správním řízení lze tuto předpokládanou dobu ve správním procesu zkrátit na 1 rok¹².

Hodnocení přiměřenosti délky řízení v konkrétních případech V rámci druhého šetření z vlastní iniciativy se ochránce zabýval též konkrétními případy z oblasti důchodového pojištění. V případě pana

¹² V podrobnostech viz zprávu o šetření ochránce ze dne 10. 2. 2014, sp. zn. 5539/2013/VOP.

M. M. se jednalo o rozhodnutí o starobním důchodu. Česká správa sociálního zabezpečení sice vyhotovila rozhodnutí v zákonné lhůtě 90 dnů, avšak vypravila je až spolu s rozhodnutím o vdovském důchodu po 6 měsících od podání žádosti o důchod. Vzhledem k tomu, že došlo k podstatnému překročení zákonné lhůty, byla celková doba řízení nepřiměřená. Ochránce vyjádřil názor, že MPSV mělo žadateli poskytnout přiměřené zadostiučinění v penězích.

V případech stěžovatelů J. F. a Z. A. rozhodovala Česká správa sociálního zabezpečení o důchodu po dobu 15 a 17 měsíců. Zákonnou lhůtu 90 dnů tedy několikanásobně překročila. Ministerstvo přiznalo žadatelům přiměřené zadostiučinění v poloviční částce za celou dobu řízení (7 500 – 10 000 Kč za rok řízení), vycházejíc ze závěrů Nejvyššího soudu. Ochránce vyjádřil názor, že ke krácení mělo dojít pouze za první rok řízení, zbývající měsíce již měly být odškodněny v plné částce.

V individuálních případech odškodnění za nepřiměřenou délku řízení formou přiměřeného zadostiučinění v penězích se ochránce zabýval zejména otázkou souladu postupu Ministerstva práce a sociálních věcí s Desaterem dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění (dále také jen „Desatero“).

V případě stěžovatelky D. J.¹³ se jednalo o žádost o přiměřené zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení o důchodu, které trvalo 21 měsíců. MPSV odmítlo stěžovatelce poskytnout přiměřené zadostiučinění v penězích, neboť požadovanou částku 120 000 Kč považovalo za nepřiměřenou. Ochránce Ministerstvu práce a sociálních věcí vytkl nesprávné odůvodnění vyrozumění o předběžném posouzení nároku. Konkrétně konstatoval rozpor s body 3, 7 a 9 Desatera. Vyjádřil závěr, že i v případech, kdy stěžovatel požaduje zadostiučinění v penězích v nepřiměřené výši, mělo by ministerstvo přiznat zadostiučinění ve výši odpovídající ustálené soudní judikatuře a ve zbývajících částech odkázat žadatele na civilní soud. Po zásahu ochránce MPSV přiznalo stěžovatelce přiměřené zadostiučinění v penězích ve výši odpovídající stanovisku Nejvyššího soudu.

V případě stěžovatele V. B.¹⁴ se ochránce zabýval otázkou odškodnění za nepřiměřenou délku řízení o důchodu s cizím prvkem. Řízení o změně důchodu, jehož součástí bylo šetření u kazašského nositele pojištění, trvalo 3 roky. Přestože dobu řízení u cizího nositele pojištění nebylo možno přičítat českému nositeli pojištění, zjistil ochránce, že v některých fázích řízení nečinila ČSSZ úkony bez zbytečného odkladu. V řízení tedy shledala neodůvodněné průtahy zaviněné Českou správou sociálního zabezpečení. MPSV žádost stěžovatele o přiměřené zadostiučinění za

**Postup
v případě
částečného
zamítnutí
nároku na
přiměřené
zadosti-
učinění**

**Nepřiměřená
délka řízení
s cizím
prvkem**

¹³ Viz závěrečné stanovisko ochránce ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. 3961/2013/VOP/DŘ, s. 242 tohoto sborníku.

¹⁴ Viz zprávu o šetření ze dne 9. 3. 2015, sp. zn. 3400/2014/VOP, s. 249 tohoto sborníku.

DŮCHODY II

nepřiměřenou délku řízení zamítlo s odůvodněním, že průtahy v řízení způsobil Penzijní fond Kazachstánu, ale i ČSSZ. Protože se jedná o složitou záležitost, žádosti nevyhovělo. Ochránce konstatoval, že složitost věci s mezinárodním prvkem může být zohledněna ve výši přiměřeného zadostiučinění jako kritérium uvedené v § 31a zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem, avšak v situaci, kdy průtahy v délce celkem jednoho roku lze přičítat českému nositeli pojištění, mělo ministerstvo poskytnout přiměřené zadostiučinění v penězích a také omluvu stěžovateli. Po obdržení zprávy o šetření ministerstvo poskytlo stěžovateli zadostiučinění v penězích ve výši 7 500 Kč.

1. ÚVOD

Sociální událostí, kvůli níž je starobní důchod uzákoněn, je stáří, tedy dosažení stanoveného věku. Charakter této sociální události odpovídá i základnímu rysu odlišujícím starobní důchod od dalších důchodových dávek: nárok na starobní důchod přísluší zpravidla doživotně, na rozdíl od nároku na ostatní důchodové dávky, který je – v zásadě – ve svém trvání omezen i další skutečností.

Ochránce se při řešení individuálních podnětů setkává se stěžovateli, kteří pobírají svůj starobní důchod i několik dekád. V souladu s uplatněním principu ochrany nabytých práv¹ ochránce při šetření musí vycházet z úpravy účinné ke dni přiznání důchodu. Většině poživatelů starobního důchodu obracejících se na ochránce však ČSSZ přiznala důchod již dle nyní platné právní úpravy důchodového pojištění, proto se v dalším výkladu historickými úpravami sociálního zabezpečení podrobněji zabývat nebudeme. Podaný výklad pak bude ještě úžeji zaměřen na zákon o důchodovém pojištění ve znění „velké novely“ provedené zákonem č. 306/2008 Sb.,² jehož obsah byl ochránci znám již při sestavování předchozího sborníku. Kvůli délce legisvakanci lhůty klíčových ustanovení novely ale ochránce mohl v té době praktické dopady změn pouze odhadovat.³

2. DŮCHODOVÝ VĚK

Právní úprava rozumí důchodovým věkem takový věk potřebný pro vznik nároku na starobní důchod, který je pro každého pojištěnce individuální

¹ TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 06. 05. 2016], s. 145.

² Zákon 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.

³ MOTEJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Důchody*. [online] Praha: ASPI, a. s., 2008 [cit. 06. 05. 2016], s. 18. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/duchody.pdf

DŮCHODY II

a jedinečný; jinými slovy, každá osoba má dle českého práva důchodového pojištění pouze jeden důchodový věk.

Typy starobních důchodů Nárok na starobní důchod může vzniknout dle několika vzájemně se lišících ustanovení zákonné úpravy, teorie proto starobní důchod rozděluje na několik typů. Zaužívaných dělení je několik,⁴ tato publikace vychází z členění starobního důchodu na **předčasný, řádný, pozdní a přeměněný důchod**, kde rozdělovacím kritériem je vztah zmíněných typů k důchodovému věku pojištěnce, resp. muže stejného data narození.

Datum, od něhož se důchod přiznává S vnitřním dělením starobního důchodu na jmenované čtyři typy souvisí další rys, jenž jej odlišuje od ostatních důchodových dávek: datum, od něhož je ČSSZ povinna starobní důchod přiznat, určí sám pojištěnec svým projevem vůle, zpravidla tedy obsahem žádosti o důchod. Překrývali se požadavek pojištěnce se dnem dosažení jeho důchodového věku, ČSSZ při splnění podmínky získání vyžadované doby pojištění přiznává **řádný starobní důchod**. Ten pojištěnec, který získal dostatečnou dobu pojištění, může účinně žádat o **předčasný starobní důchod** přiznatelný před završením důchodového věku (v závislosti na délce doby chybějící k dosažení důchodového věku se provede úprava výše procentní výměry důchodu). Opačným případem je pojištěnec, který získal pouze stanovenou část celkově vyžadované doby pojištění; jemu zákon umožňuje získat **pozdní starobní důchod**, a to dovršením věku alespoň o 5 let vyššího, než je důchodový věk muže stejného data narození. **Přeměněný důchod** se od ostatních jmenovaných typů starobního důchodu liší v typu jednání vedoucím k přiznání důchodu. Zájemce o tento důchod nemusí o jeho přiznání žádat, neboť k přeměně pobíraného invalidního důchodu na důchod starobní dochází po uplynutí stanovené doby přímo ze zákona. Další odlišností je pouhá částečná vázanost na individuální důchodový věk (ten se uplatní jen tehdy, je-li vyšší než zákonem nastavená minimální hranice přeměny 65 let).

Změny v důchodovém věku od roku 2010 Zákon č. 306/2008 Sb. odstranil ze zákona o důchodovém pojištění způsob stanovení důchodového věku výpočtovým algoritmem a nahradil jej přehlednou tabulkou vloženou do přílohy novelizovaného předpisu. Z aktuálního znění tabulky je patrné, že proces sjednocování důchodového věku mužů a žen se završí u pojištěnců narozených roku 1975. V současnosti projednáváný věcný záměr novely zákona o důchodovém pojištění, zaměřený na stanovení maximální hranice věku pro odchod do starobního důchodu, uvedenou tendenci nezmění, ke sjednocení

⁴ Zajímavé dělení popsal JUDr. Vladimír Voříšek ve svých textech uveřejněných v učebnici TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 06. 05. 2016], s. 154 a 155. JUDr. Voříšek zvolil jako kritérium členění jednotlivých typů starobního důchodu povahu právního titulu vedoucího ke vzniku nároku na dávku, dle něhož rozlišil pět skupin obsahujících celkem deset typů.

důchodového věku by však dle jedné z projednávaných variant mohlo dojít už u mužů a žen narozených po roce 1971.⁵ Právní předpisy tak perspektivně odstraní kritizovanou sociální výhodu, kdy se výchova dítěte zohledňuje pouze v ženském důchodovém věku.⁶

Ostatní změny v důchodovém pojištění jsou ale vnímány spíše negativně: zrušení úpravy dočasně sníženého předčasného starobního důchodu a zvýšení procentních hodnot, o které se trvale snižuje procentní výměra současných žadatelů o předčasný důchod, vedla k vlně podnětů poukazujících na přísnost dnešních rozhodnutí.⁷ Ochránce se těmto stěžovatelům snaží vedle vysvětlení principů koncepce řešeného typu starobní důchodové dávky předat i radu, aby před odchodem do předčasného důchodu získali veškerou dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, která se jim může zhodnotit jako náhradní doba pojištění v důchodových nárocích.

S předčasným starobním důchodem dále souvisí „ochranné ustanovení“ zákona o pomoci v hmotné nouzi, které nenutí osoby v hmotné nouzi uplatnit pro ně nevýhodný zákonný nárok na předčasný starobní důchod.⁸ Jedná se o výjimku z pravidla, že systém pomoci v hmotné nouzi je systémem subsidiárním, který nastupuje teprve tehdy, pokud si fyzická osoba nemůže zajistit náklady na své životní potřeby jinak. Ochránce se prozatím neseťkal s případem, kdy by orgán veřejné správy nesprávně poučil o podmínkách nároku na předčasný starobní důchod nebo klienta nutil, aby svou sociální situaci řešil žádostí o předčasný důchod.

Ochránce zaznamenal i poukaz na nevhodnost zavedení obligatorní přeměny invalidního důchodu na starobní důchod – tato změna neovlivní dávkovou situaci stěžovatele (vzniklý starobní důchod přináležející ve stejné výši jako zaniklý invalidní důchod), zhorší však jeho přístup k podporám upraveným v zákoně o zaměstnanosti. Poživateli starobního důchodu nevznikne nárok na podporu v nezaměstnanosti ani na podporu při rekvalifikaci, zaměstnavateli poživatele starobního důchodu pak nemůže být na tuto osobu poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě.⁹

**Změny
v důcho-
dovém
pojištění
z pohledu
stěžovatelů**

**Přeměna
starobního
důchodu
na invalidní
důchod**

⁵ Viz Vláda projednala zastropování hranice věku pro odchod do důchodu. In: Vláda České republiky [online]. 21. 03. 2016 [vid. 04. 07. 2016]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-projednala-zastropovani-hranice-veku-pro-odchod-do-duchodu-141605/>.

⁶ K důvodům existence rozlišující úpravy a jejímu souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod srov. odůvodnění rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Andriele proti České republice ze dne 17. 2. 2011, č. 6268/08.

⁷ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 27. 7. 2015, sp. zn. 1675/2014/VOP.

⁸ Srovnej ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Srovnej ustanovení § 39 odst. 1 písm. c), § 40 odst. 1 a § 78 odst. 7 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Pozitivem, které s sebou zákonná přeměna invalidního důchodu na starobní důchod nese, je zachování možnosti požádat o řádný starobní důchod. ČSSZ v takové situaci provede srovnání osobního vyměřovacího základu (dříve průměrného měsíčního výdělku) z doby, kdy přiznala invalidní důchod, a osobního vyměřovacího základu při přiznání starobního důchodu. Následně přizná výhodnější důchod, tj. buď ponechá stávající přeměněný důchod dle ustanovení § 61a zdp, který je ve výši invalidního důchodu, anebo přizná řádný starobní důchod dle ustanovení § 29 zdp. Ne všichni poživatelé přeměněného starobního důchodu o popsané možnosti podat žádost vědí, ochránce je proto o jejich výhodách poučuje.¹⁰

3. DOBA POJIŠTĚNÍ

I v případě starobního důchodu je nezbytné získání doby pojištění ve vyžadované délce. Na rozdíl od invalidního důchodu se však délka doby pojištění nezkoumá v uzavřeném rozhodném období; pro nárok na starobní důchod (nikoliv však pro výši starobního důchodu)¹¹ se bere v úvahu veškerá doba pojištění získaná v průběhu celého života.

Změny v podmínce získání potřebné doby pojištění Velká novela provedená zákonem č. 306/2008 Sb. dramaticky změnila rozsah doby pojištění, kterou pojištěnec musí ke vzniku nároku na starobní důchod získat (nepřímo se tak zpřísnily i podmínky nároku na pozůstalostní důchody, které se od starobního důchodu odvozují): v devítiletém období začínajícím dnem 1. 1. 2010 se délka doby pojištění nezbytné ke vzniku nároku na předčasný a řádný starobní důchod postupně prodlouží o celkem 10 let; ve čtyřletém období začínajícím stejným datem se vyžadovaná doba pojištění pro nárok na pozdní důchod prodloužila o 5 let oproti výchozímu stavu. Doby pojištění nezbytné pro vznik nároku na jednotlivé typy starobního důchodu dle české právní úpravy tak ve výsledku patří k nejdelším na světě.¹² Vzdor paralelnímu

¹⁰ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 9. 11. 2015, sp. zn. 4431/2015/VOP.

¹¹ Pojmy nárok na důchod a nárok na výplatu důchodu rozlišuje sám zákon o důchodovém pojištění, který ve své hlavě šesté části čtvrté (Společná ustanovení o důchodech) stanoví, že nárok na důchod vzniká přímo ze zákona dnem splnění podmínek právní úpravy (tj. sociální událostí a získáním dostatečné doby pojištění), kdežto ke vzniku nároku na výplatu důchodu musí přistoupit projev vůle pojištěnce (podání žádosti o přiznání nebo vyplacení důchodu, na nějž vznikl nárok). V obecném k nároku na důchod a nároku na jeho výplatu srov. ustanovení § 56 a násl. zdp. Ve speciálním pak srov. ustanovení § 31 odst. 2 věty druhé zdp – jedná se o výjimku z řečeného pravidla, neboť zde je vznik samotného nároku na starobní důchodovou dávku (konkrétně předčasný starobní důchod) podmíněn podáním žádosti.

¹² Přednáška Mgr. Pavla Kantoříka přednesená na Právnické fakultě Masarykovy univerzity dne 19. dubna 2011.

zvýšení věkových hranic pro odchod do starobního důchodu se zdá, že zpřísněnou podmínku doby pojištění splní do dosažení svého důchodového věku jen ti pojištěnci, kteří v průběhu života nenarazí na studijní či pracovní komplikace, nehledě na neovlivnitelné zdravotní nesnáze či možnou stagnaci trhu práce.

Je třeba dodat, že zákon č. 306/2008 Sb. se zpřísnění základní podmínky doby pojištění pokusil vyvážit zavedením „záchranných“ alternativ, které umožňují vznik nároku na řádný starobní důchod při zisku 30 let doby pojištění, za níž bylo zapláceno pojistné (tj. zbývající doby pojištění po odečtení náhradních dob pojištění), a vznik nároku na pozdní starobní důchod při zisku 15 let takovéto doby pojištění. K popsaným záchranným alternativám se pak ještě vztahuje subsidiární varianta, která zakládá nárok na starobní důchod pojištěnci, jenž dosáhl 65 let nebo svého důchodového věku, je-li tento věk vyšší, a splnil podmínky nároku na invalidní důchod. Jen zdánlivě se jedná o duplicitní úpravu k přeměněnému starobnímu důchodu, neboť o přiznání důchodu dle uvedené subsidiární varianty musí pojištěnec požádat, nestačí pasivně čekat na přeměnu.

Obecně lze shrnout, že problém většiny stěžovatelů předkládajících podněty z důchodové oblasti souvisí s dobou pojištění; ochránce je v souladu se zásadou, že za řádné zjištění skutkového stavu odpovídá správní orgán,¹³ poučuje, jakým způsobem mohou prokazovat účast na pojištění a s jakými požadavky se mají obracet na ČSSZ (blíže viz kapitolu V). Nevedou-li tyto kroky k dohledání namítané doby účasti na pojištění, mohou ochránce požádat novým podnětem, aby ve spolupráci s orgánem sociálního zabezpečení, Úřadem práce České republiky a jejich zdravotní pojišťovnou záležitost prověřil.¹⁴

Další
alternativy
řádného
starobního
důchodu

4. VÝPOČET VÝŠE STAROBNÍHO DŮCHODU

Částka starobního důchodu, stejně jako kteréhokoliv jiného důchodu, který lze přiznat dle aktuální právní úpravy, sestává ze základní výměry, jež je pro všechny poživatele důchodu penzionované ve stejném roce

¹³ Srovnej ustanovení § 3 správního řádu.

¹⁴ Při řešení podnětů týkajících se chybějící doby pojištění obvykle ochránce vyzve Úřad práce České republiky ke sdělení období, ve kterých byl stěžovatel veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, a ověří tak úplnost důkazních prostředků, jež je v určitých situacích povinna shromažďovat sama ČSSZ z moci úřední; zároveň si od zdravotní pojišťovny stěžovatele nechá zaslat informace o účasti pojištěnce na zdravotním pojištění, která, jakkoliv se od podmínek účasti na důchodovém pojištění liší, může poskytnout cenné informace vedoucí k účinné spolupráci ochránce a ČSSZ při došetřování namítané doby.

DŮCHODY II

shodná, a procentní výměry, jež se stanoví individuálně a na základě zásluh konkrétního pojištěnce.

Srovnávací
výpočet
dle zákona
o sociálním
zabezpečení

Hned v úvodu části věnované výpočtu výše starobního důchodu je nutné zmínit, že ČSSZ musí i v mnohaletých obdobích po nabytí účinnosti zákona o důchodovém pojištění – také tedy u důchodových nároků, jež pojištěncům vznikly už dle tohoto zákona – zkoumat, zda výše jednotlivých procentních výměr starobních a invalidních důchodů nebude vyšší, stanoví-li se dle dávkové formule obsažené v předchozí úpravě sociálního zabezpečení. Pokud výše konkrétního důchodu vypočteného dle zrušené úpravy bude výhodnější, musí ČSSZ přiznat důchod v této výhodnější výši. Popsané pravidlo, které zdpo ukládá orgánu sociálního zabezpečení použít, se nazývá **srovnávací výpočet**, a je výsledkem snahy zákonodárce v době, kdy se zabezpečovací důchodový systém přeměňoval na systém pojistný, dodržet princip ochrany nabytých práv a naplnit oprávněná očekávání účastníků systému. Podrobněji je o této problematice pojednáno v kapitole XI a kapitole XIV.

Zachovaný
výpočtový
základ

S principem ochrany nabytých práv souvisí i koncepce tzv. **zachovaného výpočtového základu**: vznikne-li pojištěnci, který už v minulosti pobíral přímý důchod, nárok na novou přímou důchodovou dávku, nesmí být výše nového důchodu vyměřena z nižšího výpočtového základu, než kolik činil výpočtový základ stanovený z nejvyššího osobního vyměřovacího základu určeného při výpočtu kterékoliv z předchozích dávek a upraveného o příslušný exaktně určený koeficient nárůstu¹⁵ tak, aby původní osobní vyměřovací základ obstál i v aktuálních ekonomických poměrech. Stejný postup se uplatní i tehdy, jestliže některý z dřívějších důchodů byl vyměřen dle předchozích zákonů o sociálním zabezpečení; pro tyto účely se za osobní vyměřovací základ, ze kterého se prostřednictvím redukčních hranic stanoví výpočtový základ, považuje průměrný měsíční výdělek.

Podle zákona o sociálním zabezpečení a prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu¹⁶ mohlo při výpočtu výše důchodu připadat v úvahu až několik desetiletých rozhodných období, přičemž průměrný měsíční výdělek se spočítal z pěti výdělkově nejlepších kalendářních let toho rozhodného období, v němž byl průměr dosažených hrubých výdělků nejvyšší. Nežrídka

¹⁵ Ustanovení § 19 odst. 1 zdpo přímo upravuje i způsob výpočtu koeficientu („podíl, v jehož čitateli je součin všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází roku přiznání důchodu, a přepočítacího koeficientu pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu, a ve jmenovateli je všeobecný vyměřovací základ za poslední kalendářní rok rozhodného období, z něhož byl zjištěn osobní vyměřovací základ při přiznání dřívějšího důchodu“), ze kterého je patrné, že jde o tožný koeficient, jaký ustanovení § 17 odst. 1 stejného zákona nazývá koeficientem nárůstu.

¹⁶ Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do dne 31. 12. 1995.

se přitom stávalo, že nejvyšší průměr hrubých výdělků vyšel v identické výši ve dvou různých rozhodných obdobích (to bylo typické u těch rozhodných období, která se zčásti překrývala, a obě tak mohla obsahovat stejných pět výdělkově nejlepších kalendářních let). Úřad důchodového zabezpečení v tehdejších rozhodnutích nemusel vyznačit, které z konkurujících rozhodných období upřednostnil, neboť v situaci, kdy pětice výdělkově nejlepších kalendářních let byla v obou rozhodných obdobích stejná, byl stejný i výsledný průměrný měsíční výdělek.

Potřeba rozlišit, ze kterého rozhodného období byl důchod spočítán, vyvstala až při přiznávání důchodu dle zákona o důchodovém pojištění a povinné aplikaci institutu zachovaného výpočtového základu, protože k posledním kalendářním rokům různých rozhodných období (byť se částečně překrývají) se vážou odlišné koeficienty nárůstu. Ochránce se s ČSSZ shodl na tom, že v takové situaci je třeba zohlednit koeficient nárůstu ze staršího rozhodného období, neboť ten je pro pojištěnce výhodnější¹⁷.

Výše používané termíny „osobní vyměřovací základ“ a „výpočtový základ“ jsou proměnnými dávkové formule zakotvenými v zákoně o důchodovém pojištění¹⁸ – jejich vzájemný vztah je takový, že ponížením osobního vyměřovacího základu dle stanovených redukčních hranic se získá výpočtový základ. Spor o kvantitativní nastavení redukčních hranic vedl ke zpracování novely zákona, pro kterou se následně vžil název **malá důchodová reforma**.¹⁹

Potřebu přenastavit redukční hranice pro stanovení výpočtového základu vyvolal nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.). Ústavní soud ve zmíněném nálezu konstatoval existenci práva (plynoucího přímo z Listiny základních práv a svobod)²⁰ na zákonodárcem transparentně určený komponent ekvivalence v systému důchodového pojištění dosahující takové míry, která ještě zachovává povahu právního institutu pojištění a nemění jej v daň. Zároveň naznal, že ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění napadené návrhem Krajského soudu v Ostravě vytváří nastavením redukčních hranic (za existence systému odvodů do důchodového pojištění

Nález
Ústavního
soudu
k redukčním
hranicím

¹⁷ Problematika řešena ve spise zn. 508/2016/VOP.

¹⁸ Průměrný měsíční výdělek a hrubý výdělek se naproti tomu vztahují k dávkové formuli obsažené v zákoně o sociálním zabezpečení.

¹⁹ VOŘÍŠEK, Vladimír. Tzv. malá důchodová reforma. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 06. 05. 2016]. Dle informací z citovaného právního systému byl uvedený článek publikován v časopise *Práce a mzda* (Wolters Kluwer), rok 2011, č. 7, s. 38.

²⁰ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

bez efektivního „zastropování“²¹ situaci, kdy pojištěnci přispívajícímu trojnásobnou částkou pojistného než pojištěnec přispívající částkou vypočítanou z průměrné mzdy je přiznán důchod v – relativně – méně než poloviční výši. Se závěrem, že tehdejší zákonná úprava nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, zakládá výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců,²² a porušuje tak ustanovení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (tj. ústavní princip rovnosti), Ústavní soud napadené ustanovení zákona o důchodovém pojištění zrušil.

Ústavní soud odložil účinnost svého nálezu až na den 30. 9. 2011, aby zákonodárce stihl připravit novou úpravu, ve které může dle své úvahy zakotvit preferenční zacházení, ale zároveň vezme ohled na to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.

Malá
důchodová
reforma

Výsledkem je ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, které s účinností ode dne 30. 9. 2011 dočasně zavedlo třetí redukční hranici, s jejíž pomocí se dostanou do cílového stavu mírného zvýhodnění (oproti dřívější úpravě) výše příjmové skupiny pojištěnců na úkor středně příjmových skupin, to vše ve vazbě na snížení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné na sociální zabezpečení ode dne 1. 1. 2012. Předmětná novela²³ zároveň oslabilo možnost exekutivy ovlivňovat výše důchodů (redukční hranice již nejsou určovány nařízením vlády v libovolných výších, ale vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí dle kritérií přesně stanovených zákonem).²⁴

Malá důchodová reforma se odrazila v podnětech stěžovatelů, kteří sice patřili do výše příjmových skupin, ČSSZ jim ale přiznala důchod už přede dnem 30. 9. 2011, tedy ještě před použitelností nových pravidel posilujících princip zásluhovosti, jež se tak na jejich záležitost nemohly vztáhnout. Ochránce může v odpovědích na tyto podněty pouze informovat o časové působnosti dotčených právních norem a absenci

²¹ Ústavní soud poukazoval na zvýšení maximálního vyměřovacího základu zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné pro placení pojistného na sociální zabezpečení, zavedené s účinností ode dne 1. 1. 2010.

²² Náhradový poměr, tedy vztah mezi mzdou (a tak nepřímo i výší pojistného na sociální zabezpečení) a z ní vyměřenou důchodovou dávkou, vykazoval u osob s vyššími mzdami zjevně degresivní charakter – s rostoucím výdělkem klesala relace výše důchodu k tomuto výdělku.

²³ Zákon č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁴ Srovnaj odněti pravomoci zvýšit nařízením částky upravené v ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, původně zakotvené v ustanovení § 107 odst. 2 stejného zákona, ve znění účinném do dne 21. 7. 2011.

příznivějších přechodných ustanovení; s ohledem na skutečnost, že ústavní stížnosti poukazující na nevyváženost výše pojistného a následně přiznané důchodové dávky se objevovaly ještě před úspěšným podáním návrhu Krajským soudem v Ostravě, ochránce konkrétním stěžovatelům doporučuje uplatnit žádost o odstranění tvrdosti.

Vedle celé výše popsané problematiky, která hraje roli při výpočtu jakéhokoliv druhu důchodové dávky,²⁵ obsahuje zdpo i speciální úpravu ovlivňující pouze výši starobního důchodu. Jedná se o ustanovení regulující snižování a zvyšování předčasného starobního důchodu, odvislé od „předčasnosti“ odchodu do důchodu a výkonu výdělečné činnosti po přiznání dávky, a zvyšování řádného i pozdního starobního důchodu, odvislé od výkonu výdělečné činnosti po vzniku nároku na některý ze jmenovaných typů důchodu. Vedle stížností na snižování procentní výměry předčasných důchodů obsahují podněty předkládané ochránci v oblasti specifik výpočtu výše starobních důchodů také upozornění na rozdílnost zvyšování řádného starobního důchodu v závislosti na tom, zda takový důchod není pobírán, je pobírán ve výši poloviny nebo je pobírán v plné výši. Znevýhodnění pocítují především ti pojištěnci, kteří vykonávají výdělečnou činnost při současném pobírání celého starobního důchodu: zvýšení procentní výměry za každých 360 kalendářních dnů této výdělečné činnosti o 0,4 % výpočtového základu (reálně tedy zvýšení v řádu desetikorun) neodpovídá jejich představám o ocenění zásluh získaných odváděním pojistného na sociální zabezpečení. Další problém spatřuje veřejnost ve stanovování procentního zvýšení z nevalorizovaného výpočtového základu, který ČSSZ určí při rozhodování o přiznání důchodu a který je do budoucna už neměnný.

Závěrem k části věnované výpočtu výše starobního důchodu je vhodné navázat na část IV.3.2 předchozího sborníku obsahující popis změn právní úpravy **důchodových nároků osob pečujících o osobu závislou na pomoci jiné osoby**.²⁶ Všechny tři návrhy změn popsané ochráncem ve zmíněné publikaci jsou už dnes účinné a aplikují se. Z podnětů je patrné, že především o uplatnění institutu minimální výše starobního či invalidního důchodu dlouhodobě pečující osoby²⁷ se veřejnost dozvídá a má o ně zájem. Ačkoliv u důchodů přiznávaných po dni 30. 6. 2009 platí, že orgány sociálního zabezpečení jsou povinny zkoumat splnění podmínek pro stanovení minimální výše výpočtového základu osob, které

Zvýšení
starobního
důchodu za
výdělečnou
činnost
po vzniku
nároku

Důchodové
nároky osob
pečujících
o osobu
závislou
na pomoci
jiné osoby

²⁵ Marginální rubrika ustanovení § 4 zdpo označuje druhem důchodu starobní, invalidní, vdovský a vdovecký a sirotčí důchod.

²⁶ MOTEJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Důchody*. [online] Praha: ASPI, a. s., 2008 [cit. 10. 05. 2016], s. 29 až 31. Dostupné z: http://www.ochranec.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/duchody.pdf

²⁷ Srovnej ustanovení § 19a zdpo.

DŮCHODY II

získaly 15 a více let doby péče, z moci úřední,²⁸ ochránce i ČSSZ pokračují v duchu zásady „bdělým náležejí práva“ v osvětové činnosti a rozšiřování povědomí o tom, čeho se dlouhodobě pečující osoby mohou domáhat.²⁹

²⁸ Srovnaj závěry ochránce vyslovené ve zprávě o šetření ze dne 1. 2. 2012, sp. zn. 3881/2011/VOP/KPV, viz s. 254 tohoto sborníku.

²⁹ Na webových stránkách ČSSZ jsou, mimo jiné, dostupné články:

Pečujete ve své rodině o nemohoucí seniory nebo hendikepované osoby? Doba péče má vliv na důchod pečujících osob. In: Česká správa sociálního zabezpečení [online]. 18. 10. 2013 [cit. 09. 05. 2016]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/pecujete-ve-sve-rodine-o-nemohouci-senior-ry-nebo-hendikepovane-osoby-doba-pece-ma-vliv-na-duchod-pecu.htm>

VORÍŠEK, Vladimír. Zvláštní způsoby výpočtu důchodů. In: Česká správa sociálního zabezpečení [online]. Národní pojištění č.: 8-9/2014 [cit. 09. 05. 2016]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/casopis-narodni-pojisteni/archiv-vydanych-cisel/clanky/judr-vladimir-vorisek-zvlastni-zpusoby-vypoctu-duchodu.htm>

Ochránce se stejné problematiky dotkl v televizním seriálu, který připravoval ve spolupráci s Českou televizí.

Ochránce. In: Česká televize [online]. 14. 10. 2012 [vid. 09. 05. 2016]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10363268581-ochrance/312281381960004>

Ochránce. In: Česká televize [online]. 13. 03. 2016 [vid. 09. 05. 2016]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10363268581-ochrance/315281381960010>

Dalším zajímavým typem starobního důchodu regulovaným českou právní úpravou je tzv. hornický důchod¹ – speciální úprava této důchodové dávky zakládá vznik nároku na starobní důchod při dosažení nižšího věku, než je obecný důchodový věk. Pokud o důchod žádá pojištěnec, který vedle podmínek snížení důchodového věku splňuje další kritéria, ČSSZ mu přizná zvýšenou procentní výměru důchodu.

1. PREFEROVANÉ PRACOVNÍ KATEGORIE

Zvýhodnění osob vykonávajících po stanovenou dobu určité náročnější zaměstnání bylo realizováno právní úpravou důchodového zabezpečení, která až do dne 31. 12. 1992 rozdělovala jednotlivá zaměstnání podle druhu vykonávaných prací do tří pracovních kategorií; specifikovaná zaměstnání v hornictví náležela do I. pracovní kategorie (tj. rizikové práce, při kterých dochází k častým a trvalým poruchám zdraví).² Tato preferovaná pracovní kategorie se vnitřně dělila na jednotlivé podkategorie, jejichž bližší specifikace včetně ustáleného označování je uvedena níže v podkapitole 4.

Ačkoliv dobu zaměstnání v I. nebo II. pracovní kategorii není již po dni 31. 12. 1992 možné získat, nároky na snížení důchodového věku pojištěnců, kteří získali dostatečnou dobu zaměstnání v době, kdy právní úprava pracovní kategorie ještě rozlišovala, zůstávají zachovány.³ Přejížděné ustanovení umožňující zachování těchto nároků mírní i dopad zrušení pracovních kategorií na pojištěnce, kteří nemohli dostatečnou

**Preferované
pracovní
kategorie**

**Zachování
nároku na
snížení
důchodo-
vého věku**

¹ K významu a obsahu pojmu hornický důchod srov. VOŘÍŠEK, Vladimír. *Co to jsou „hornické starobní důchody“?*. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 21. 04. 2016]. Dle informací z citovaného právního systému byl uvedený článek publikován v časopise *Práce a mzda* (Wolters Kluwer), rok 2014, č. 6, s. 26.

² Pro přesnost je třeba uvést, že hornická zaměstnání, resp. zaměstnání vykonávaná v hornických podnicích, se vyskytovala ve všech třech pracovních kategoriích; ze III. pracovní kategorie však žádné zvláštní výhody nevznikaly a výhody z II. pracovní kategorie v důsledku výhodnějších pravidel pro výpočet důchodů stanovených v zákoně o důchodovém pojištění po 31. prosinci 1995 prakticky zanikly.

³ Srovnej ustanovení § 74 zdpo.

dobu zaměstnání završit jenom z důvodu zrušení právní úpravy; takovýmto pojištěncům zachovává nárok na dílčí snížení důchodového věku. Zákon o zrušení pracovních kategorií, jenž je třeba aplikovat, však stanoví jako podmínku, že ke dni zrušení pracovních kategorií (tj. k datu 31. 12. 1992) zaměstnání I. kategorie konkrétního pojištěnce trvalo.⁴

Zmíněný zákon o zrušení pracovních kategorií je naopak příznivý v tom, že pro vznik nároku na dílčí snížení důchodového věku zohledňuje vedle zisku stanovených dob zaměstnání odpracovaných v příslušných podkategoriích I. pracovní kategorie i zisk doby zaměstnání ve službě I. nebo II. kategorie funkcí. Skutečnost, že při posuzování vzniku nároku na snížení důchodového věku konkrétního pojištěnce na 59 let lze k době zaměstnání v I. pracovní kategorii a ve službě I. kategorie funkcí přičíst i roky odpracované ve službě II. kategorie funkcí, ochránce v rámci šetření potvrdil.⁵

Prokazování zaměstnání v preferované pracovní kategorii Vzhledem k trvání významu dob zaměstnání získaných v preferované pracovní kategorii do dne 31. 12. 1992 tvoří skupinu stěžovatelů obracujících se na ochránce s hornickým starobním důchodem ti, kteří usilují o uznání doby zaměstnání v nejprivilegovanější kategorii I. UA a I. AA. Jejich podněty spadají do oblasti prokazování pracovní kategorie, ve které platí, že ačkoliv byl primárním důkazním prostředkem v důchodových záležitostech evidenční list důchodového zabezpečení, na němž měl zaměstnavatel vyznačit preferovanou pracovní kategorii konkrétního zaměstnance, právní předpisy neupravují výlučný důkazní prostředek, kterým jedině by bylo možné prokázat příslušnou pracovní kategorii – v praxi tak při prokazování pracovní kategorie lze obstát i s důkazními prostředky typu příloha k žádosti o důchod k průkazu zaměstnání patřících do I. a II. pracovní kategorie (tzv. „tiskopis č. 126“), záznam z jednání komise pamětníků či výpověď svědků.⁶

Zaměstnání odpovídající preferované pracovní kategorii ve výkonu trestu odnětí svobody Jinou skupinou stěžovatelů žádajících uznání dob zaměstnání získaných v nejprivilegovanější pracovní kategorii jsou osoby, které reálně vykonávaly práci v hlubinných dolech hodnotitelnou jako dobu zaměstnání v pracovní kategorii I. UA či I. AA, avšak ČSSZ jim takovéto doby započítala jako zaměstnání ve III. pracovní kategorii s poukazem na skutečnost, že zmíněné doby odpracovaly v rámci výkonu trestu odnětí svobody⁷. Ochránce tento postup ČSSZ akceptoval, neboť odpovídá právní svobody

⁴ Srovnej článek I bod 29 zákona č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, ve znění účinném do dne 31. 12. 2011.

⁵ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 1. 4. 2016, sp. zn. 704/2016/VOP – dosud nepublikováno; po ukončení šetření bude dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/>.

⁶ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2011, č. j. 4 Ads 153/2010-76.

⁷ Vyrozumění ochránce o odložení věci ze dne 14. října 2015, sp. zn. 4613/2015/VOP, zpráva o šetření ochránce ze dne 27. května 2016, sp. zn. 836/2016/VOP.

úpravě sociálního zabezpečení účinné v době, kdy stěžovatelé namítané doby zaměstnání získávali;⁸ šetřením ale zjistil, že ČSSZ nemá k dispozici dohodu, v níž mělo Ministerstvo vnitra se Státním úřadem sociálního zabezpečení a Ústřední radou odborů stanovit podrobnosti týkající se důchodového zabezpečení odsouzených, a to v souladu se zmíněnou právní úpravou.⁹

2. ZVLÁŠTNÍ VÝMĚRY HORNICKÉHO DŮCHODU

Systém benefitů týkajících se bývalých horníků obsahuje v současné právní úpravě především zákon o důchodovém pojištění: výchozím ustanovením je § 71 zakotvující možnost provést srovnávací výpočet – tedy výpočet dle zákona o sociálním zabezpečení i v případě těch důchodových nároků, které vznikly po dni 31. 12. 1995, jež se ve zvláštních případech pojištěnců, kteří získali minimálně jeden rok zaměstnání I. nebo II. pracovní kategorie (tedy i horníků), na žádost uplatní u nároků na starobní důchod vznikajících až do dne 31. 12. 2018. „Vtažení“ výpočtových algoritmů zákona o sociálním zabezpečení do nároků vzniklých dle pozdější úpravy má ten význam, že dřívější právní úprava umožňovala zvyšovat roky odpracované v preferované kategorii nejen ve snižování důchodového věku, ale i ve zvyšování procentní výměry důchodu.

Stěžovatelé, kteří se na ochránce obrací s podněty upozorňujícími na specifika výpočtu výše procentní výměry dané počtem let vykonaných v zaměstnání v hornictví, mají zpravidla zájem o to, aby jim byl dle ustanovení § 76 zdpo přiznán tzv. mimořádný hornický starobní důchod. Tento podtyp dávký starobního důchodu vychází z nařízení vlády č. 557/1990 Sb., jež dopadá na úzký okruh horníků, kterým umožnilo odejít do důchodu už v 50 letech,¹⁰ přičemž takto předčasný odchod do důchodu

**Mimořádný
hornický
starobní
důchod**

⁸ Srov. ustanovení § 53 odst. 3 vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ode dne 1. 7. 1964 do dne 31. 12. 1975, a ustanovení § 66 odst. 2 vyhlášky č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ode dne 1. 1. 1976 do dne 30. 9. 1988.

⁹ Srov. ustanovení § 53 odst. 7 vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do dne 31. 12. 1975.

¹⁰ Jedná se o horníky, kteří byli zaměstnání po stanovený počet roků ve vybraném zaměstnání I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech [konkrétně v pozici důlního elektromontéra; důlního zámečnicka; horníka – dělníka, vrtného dělníka, vzorkaře, dělníka v geologickém průzkumu, karotážníka; horníka vrtače, stělmistra, strojníka báňského zařízení (s obsluhou v podzemí); báňského záchranáře; žáka středního odborného učiliště hornického; revírníka, mistra důlního, vrtmistra, směnového technika, mechanika – elektromechanika úseku, mistra strojního a elektroúdržby v dole; skladníka výbušnin v dole], a to tak, že uvedené zaměstnání buď přímo vykonávali, nebo získali specifikované doby účasti obklopené výkonem uvedeného zaměstnání.

DŮCHODY II

výrazněji nepoznamenal výši jejich procentních výměr.¹¹ Následně přijímanými předpisy a opatřeními se okruh oprávněných z mimořádného hornického starobního důchodu, spojeného s benefitem přiznání procentní výměry až v takové výši, jako by byla přiznána ke dni 31. 12. 1995 a zvýšena o všechny valorizace účinné ode dne 1. 1. 1996, významně rozšiřoval – vývoj tohoto postupného rozšiřování okruhu oprávněných je podrobně popsán v předchozím důchodovém sborníku.¹² Po uzavěrecce zmíněné publikace nabylo účinnosti nařízení vlády č. 363/2009 Sb., které snižuje věk další skupiny horníků¹³ a umožňuje jí získat starobní důchod zvýšený o všechny valorizace, jež nabyly účinnosti ode dne 1. 1. 1996 do přiznání důchodu; maximální výše procentní výměry takového důchodu může opět činit částku, jako by důchod byl přiznán ke dni 31. 12. 1995.

Potvrzení počtu směn odpracovaných pod zemí v zaměstnání v hornictví Kromě popsaného dopadu na důchodový věk a výměru důchodu stanovené skupiny horníků má nařízení vlády č. 363/2009 Sb. význam i v tom, že zavádí formalizovaný důkazní prostředek – potvrzení počtu směn odpracovaných pod zemí v zaměstnání v hornictví. Zaměstnavatel osoby zaměstnané v takovémto zaměstnání po dni 31. 12. 1992 vydá předmětné potvrzení na předepsaném tiskopise ČSSZ. Je třeba zdůraznit, že zaměstnanec musí o vydání potvrzení sám požádat – i zde se tedy uplatňuje zásada bdělosti, stejně jako v oblasti popsaného rozšiřování okruhu horníků oprávněných k přiznání zvláštní procentní výměry, kteří musí o přepočtení pobírané důchodové dávky požádat ČSSZ.

Zaměstnání v hlubinném hornictví Ani přijetím nařízení vlády č. 363/2009 Sb. neskončil proces rozšiřování skupiny osob pracujících v hornictví ve vybraných povoláních se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, kterým se stanoví nižší důchodový věk a přiznává možnost získat procentní výměru starobního důchodu vypočtenou popsaným zvláštním způsobem. Po dni, ke kterému se vztahuje právní stav zpracování textu tohoto sborníku, nabytí platnosti zákon č. 213/2016 Sb., jímž se normy nařízení vlády č. 363/2009 Sb. vkládají přímo do zdpo, zároveň se oslabuje kritérium data nástupu zaměstnání v hlubinném dole a vytváří nová, kvazipracovní kategorie („zaměstnání v hlubinném hornictví“).¹⁴

¹¹ Srovnej ustanovení § 5 nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům, ve znění pozdějších předpisů.

¹² MOTEJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Důchody*. [online] Praha: ASPI, a. s., 2008, 244 s. [cit. 21. 04. 2016]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/duchody.pdf

¹³ Nařízení vlády č. 363/2009 Sb. je ve snižování důchodového věku střídmejší: na rozdíl od ustanovení § 76 zákona o důchodovém pojištění může nejnižší důchodový věk upravený dle nařízení vlády činit 55 let a 6 měsíců.

¹⁴ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. In: Aplikace oDok [on-line]. ©2016

3. MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ Z 60. LET

Od nároků dle ustanovení § 76 zdp, povyšujícího normy nařízení vlády č. 557/1990 Sb. na zákonnou úroveň, je třeba odlišovat možnosti přiznání starobního důchodu na základě mimořádných opatření z let 1965 a 1968.¹⁵ Z těchto opatření vychází stávající ustanovení § 74a zdp, které umožňuje vznik nároku na starobní důchod dosažením 50 let, resp. 55 let; rovněž dopadá na pracovníky uranového průmyslu, na rozdíl od nařízení vlády č. 557/1990 Sb. ale zmíněné ustanovení zákona o důchodovém pojištění neobsahuje kritérium dosažení nejvyšší přípustné expozice (závislé na počtu odpracovaných směn). Jmenovaná opatření je třeba aplikovat tehdy, byly-li dosaženy předpoklady některého z nich před 1. 7. 2006 (datum účinnosti novely vkládající ustanovení § 74a do zdp).¹⁶ Mimořádné opatření z roku 1969 provádějící usnesení vlády ČSSR č. 465 ze dne 17. prosince 1968 je již časem překonáno;¹⁷ ani ochránce se s podněty poukazujícími na aplikaci norem zmíněného usnesení vlády nesečká často, jejich prošetření nevedlo ke zjištění chyby¹⁸.

Mimořádná
opatření z let
1965 a 1968

4. OZNAČOVÁNÍ PODKATEGORIÍ I. PRACOVNÍ KATEGORIE

Systém podkategorií I. pracovní kategorie se postupem času vyvíjel,¹⁹ až se stal natolik členitým, že praxe²⁰ pro usnadnění vyvinula zkratkový aparát, který přejal i ochránce do svých zpráv a stanovisek – zaužívanou soustavou znaků „I. UA, I. AA, I. A, I. B a I. C“ si proto pomáhá i tato publikace.

ČSSZ naproti tomu v osobních listech důchodového pojištění zavedla vlastní zkratky („NÁROK V 58“, „AA URAN 55“, „HL. DOLY“ atd.), jejichž nabídka je bohatší a schopná jemněji rozlišit mezi typem a dobou získání dané podkategorie I. pracovní kategorie.

Užívané
pojmosloví
k označení
podkatego-
rií I. pracovní
kategorie

[vid. 21. 04. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9PH-KLSFX>

¹⁵ Srovnej PŘIB, Jan, VOŘÍŠEK, Vladimír. *Důchodové předpisy s komentářem*. 7. aktualizované vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2012, s. 332. ISBN 978-80-7263-736-2.

¹⁶ Tamtéž, s. 330.

¹⁷ Tamtéž, s. 332.

¹⁸ Srovnej zprávu o šetření ochránce ze dne 4. ledna 2016, sp. zn. 6167/2014/VOP.

¹⁹ Zásadní změnu zavedl zákon č. 73/1982 Sb., který s účinností ode dne 1. 7. 1982 rozlišil zaměstnání v hornictví pod zemí v hlubinných dolech na „zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech“ (I. AA) a „ostatní zaměstnání v hornictví vykonávaná pod zemí v hlubinných dolech“ (I. A).

²⁰ Srov. BISKUP, Jiří. Důchodové pojištění v praxi. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 22. 04. 2016]. Dle informací z citovaného právního systému byl uvedený článek publikován v časopise *Práce a mzda* (Wolters Kluwer), 2006, č. 5, s. 47.

DŮCHODY II

Správní soudy používají oba typy označování v závislosti na problému, který v konkrétní věci řeší.

Aby nedošlo k pojmovému zmatení, kdy by odůvodnění právního aktu promlouvalo na účastníka řízení jinými zkratkami než těmi, jež používal jeho osobní list důchodového pojištění, ochránce vytvořil pomůcku, jejímž zveřejněním v této publikaci se pokusí hrozícím nesrovnalostem do budoucna předejít. Je zřejmé, že každá ze sad zavedených zkratek musí vycházet z ustanovení právních předpisů, proto by měly být navzájem ekvivalentní.²¹ Porovnáním jednotlivých zkratek s ustanoveními zákona o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do dne 31. 5. 1992, zaměřenými na hornickou činnost, a také konzultací problematiky s ČSSZ vznikla níže uvedená srovnávací tabulka.

vysvětlivka OLDP ²²	zkratka VOP ²³	právní úprava dané kategorie
AA URAN 50	I. UA	§ 76 zdpo, nař. vl. č. 557/1990 Sb.
AA URAN 55	I. UA	§ 14 odst. 2 písm. a) a § 21 odst. 1 písm. a) zsz
AA HL. DOLY	I. AA	§ 14 odst. 2 písm. a) zsz
URAN 50	I. A	mimořádné opatření z roku 1968
URAN 55	I. A	§ 74a odst. 2 zdpo, mimořádné opatření z roku 1965
HL. DOLY	I. A	§ 14 odst. 2 písm. b) zsz
NÁROK V 58	I. B	§ 14 odst. 2 písm. j) zsz
NÁROK V 60	I. C	§ 15 odst. 5 zsz

²¹ Sama právní úprava žádné legislativní zkratky podkategorií I. pracovní kategorie nezavádí, pracuje pouze s odkazy na konkrétní ustanovení zakotvující danou podkategorii.

²² Osobní list důchodového pojištění.

²³ Veřejný ochránce práv.

Ochránce se dlouhodobě setkával s citlivou a obtížnou otázkou tzv. česko-slovenských důchodů, tak jak ji přinášel její nepřetržitý vývoj, a to zejména v důsledku judikatury Ústavního soudu a jím vytvořených pravidel pro přiznávání dorovnávacího doplatku a taktéž rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a později i Soudního dvora EU¹.

Legislativním vyústěním rozdílných pohledů soudních institucí pak byl zákon č. 274/2013 Sb.¹, který s účinností od 1. 12. 2013 stanovil novou dávku, a to **dorovnávací přídavek** některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku podrobně a dle zkušeností ochránce poměrně restriktivně normuje § 106a zdpo².

V připomínkovém řízení k návrhu zákona považoval ochránce za problematické, že úprava dopadá pouze na starobní důchody, váže vznik nároku na dorovnávací přídavek na získání 25 roků důchodového zabezpečení (pojištění) před 1. lednem 1993, jakož i na získání alespoň jednoho roku pojištění na území České republiky v období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1995³ a přiznává nárok na dorovnávací přídavek nejdříve

Dorovnávací
přídavek

Výhrady
ochránce
k návrhu
zákona

¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 6. 2011, Landtová, C-399/09 Sb. rozh., s. I-5573.

² Podle § 106a odst. 1 zdpo „Nárok na dorovnávací přídavek má pojištěnec, kterému byl přiznán starobní důchod z českého pojištění (dále jen „český starobní důchod“), pokud
a) získal před 1. lednem 1993 aspoň 25 let československé doby pojištění, za kterou mu byl po 31. prosinci 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění (dále jen „slovenský starobní důchod“); v tomto zákoně se pro účely dorovnávacího přídatku za československou dobu pojištění považují doby zaměstnání a náhradní doby získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů a československá doba pojištění se započítává v rozsahu, v jakém se započítává podle právních předpisů České republiky účinných ke dni, od něhož byl přiznán český starobní důchod,
b) získal v období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1995 aspoň 1 rok doby pojištění podle právních předpisů České republiky; pro účely splnění této podmínky se do doby pojištění nezahrnují náhradní doby,
c) český starobní důchod a slovenský starobní důchod jsou vypláceny ke dni, od něhož pojištěnec žádá o přiznání dorovnávacího přídatku, a
d) výše dorovnávacího přídatku má ke dni, od něhož pojištěnec žádá o jeho přiznání, kladnou hodnotu.“.

³ Na základě připomínky ochránce byla doplněna důvodová zpráva k zákonu, která neobsahovala bližší odůvodnění stanovení termínu 31. prosince 1995 pro získání alespoň jednoho roku důchodového pojištění.

dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i když podmínky stanovené pro vznik nároku na dorovnávací přídavek byly splněny před tímto dnem.

**Podněty
týkající se
dorovnávací-
ho přídavku**

Při vyřizování podnětů se pak ochránce převážně setkává s případy příjemců důchodů, kteří na dorovnávací přídavek nesplňují nárok. Další početnou skupinu tvoří příjemci důchodů, kteří o přídavku neměli vůbec povědomí a na ochránce se obrátili z důvodu údivu či nesouhlasu s výplatou důchodu slovenským nositelem pojištění, který zhodnotil jejich doby pojištění získané před rozpadem federace. Převažovaly však případy, kdy nárok na přídavek nevznikl, přičemž důvody pro jeho neposkytnutí byly různé.

Nejprve se na ochránce ve vyšší míře obraceli stěžovatelé pracující ke dni rozdělení ČSFR na území Slovenské republiky, avšak se sídlem zaměstnavatele na území České republiky, kterým vůbec nevznikl nárok na slovenský starobní důchod za československé doby pojištění získané před rokem 1993⁴. Tyto doby byly české, přičemž se na stěžovatele nevztahovala ani „dorovnávací“ judikatura založená Ústavním soudem.

Ochránce posuzoval i podnět pojištěnce, kterému byl důchod vyměřen slovenským nositelem pojištění ještě před rozpadem ČSFR a který z některých závěrů Ústavního soudu vyslovených v otázce tzv. česko-slovenských důchodů dovozoval podobnost se svým případem⁵. V těchto situacích se však nejednalo o rozdílnou výši důchodu dle českých a slovenských předpisů, ale o rozdíl ve valorizacích po rozdělení společného státu a o kurzový rozdíl měn, na které dorovnání důchodů nikdy nedopadalo.

Další případy stěžovatelů se také míjely s podmínkami pro přiznání dorovnávacího přídavku, nicméně i na nich lze vysledovat různý náhled na hledání spravedlivého řešení při rozložení důchodového plnění po rozpadu společného státu. Zde je třeba zdůraznit, že problematika česko-slovenských důchodů je pro většinu pojištěnců obecně těžko pochopitelná, kupříkladu se v podnětech ochránci mnohdy dovolávají zákazu již opuštěných kritérií trvalého pobytu či státního občanství, které považují za diskriminační. Dalším výsledkem nekončící ožehavosti této otázky jsou různé návrhy na změnu právní úpravy, které jako inspirační zdroj většinou uvádí argumentaci pravidly pro dorovnávání vytvořenými Ústavním soudem.

V důsledku rozdílného ekonomického a legislativního vývoje České republiky a Slovenské republiky byla finanční situace některých osob, kterým byly federální doby hodnoceny slovenským nositelem pojištění (tj. promítly se jim do výše slovenského starobního důchodu), horší,

⁴ Srovnej například vyrozumění ochránce o odložení věci ze dne 24. listopadu 2014, sp. zn. 3871/2014/VOP.

⁵ Srovnej například vyrozumění ochránce o odložení věci ze dne 17. března 2014, sp. zn. 6929/2013/VOP.

než kdyby tyto doby byly zhodnoceny v důchodech českých. Rozhodně však nelze pominout, že uvedené rozdíly se s postupujícím časem stírají a výše dorovnávacího přídatku nemusí dosahovat kladné hodnoty, což je jedním z dalších důvodů pro zamítnutí žádosti o dorovnávací přídatek.

Důvodem pro zamítnutí žádosti o dorovnávací přídatek je i nesplněná podmínka získání 25 let československé doby pojištění, za kterou byl po rozpadu společného státu přiznán slovenský důchod.

Za spornější pak ochránce považuje podmínku získání jednoho roku pojištění (bez náhradních dob) v České republice v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 1995. Toto období je velmi krátké a mnozí pojištěnci proto uvedenou podmínku nemohli po rozdělení státu z objektivních důvodů splnit, přestože poté byli v České republice dlouhodobě důchodově pojištěni. Samotnou podmínku získání jednoho roku pojistné doby považuje i ochránce za oprávněnou⁶, domnívá se však, že její dosažení by se mělo zjišťovat z delšího časového období než z uvedených tří kalendářních let po rozpadu Československa.

Na tomto místě je tak vhodné uvést, že ochránce se při přijímání zákona č. 274/2013 Sb. zasadil o výslovné zakotvení možnosti odstranění tvrdosti zákona v ustanovení § 123h zopsz. Podle tohoto pravidla ministr práce a sociálních věcí a v oboru své působnosti ministři uvedení v § 9 odst. 3 téhož zákona mohou odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění ustanovení § 106a až 106c zdpo; ustanovení § 106 platí přitom obdobně.

Protože podmínky dorovnávacího přídatku jsou stanoveny opravdu přísně, v některých případech (po posouzení oprávněnosti zamítnutí žádosti o dorovnávací přídatek) ochránci nezbyvá než příjemcům důchodu doporučit, aby podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona zvážili⁷ a poskytlí ministři práce a sociálních věcí prostor pro individuální řešení jejich případu.

Odstranění tvrdosti při rozhodování o dorovnávacím přídatku

⁶ Získání alespoň jednoho roku důchodového pojištění v důchodovém systému České republiky obecně vyplývá z komunitárního práva EU [čl. 57 nařízení 883/2004], a to bez jakéhokoliv časového omezení.

⁷ Obzvláště za situace, kdy žadatel v mezních případech neprokázal „sepětí“ s ČR získáním jednoho roku pojištění v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 1995 nebo nezískal před 1. lednem 1993 aspoň 25 let československé doby pojištění, za kterou mu byl po 31. prosinci 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění.

1. ÚVOD

Podněty týkající se invalidních důchodů tvoří spolu se starobními důchody nejvýznamnější skupinu z oblasti důchodové agendy.¹ Zastoupeny jsou jak podněty zpochybňující postup orgánu sociálního zabezpečení, který vyústil v zamítnutí žádosti o invalidní důchod či o jeho zvýšení, tak podněty kritizující odnětí invalidního důchodu či jeho snížení. Některá podání obsahují též žádost o přezkoumání výše invalidního důchodu, má-li poživatel důchodu za to, že přiznaná částka je chybná.

Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav Invalidní důchod je dávka podmíněná vznikem invalidity. **Invalidním** je dle zákona pojištěnec, u kterého nastal z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pokles pracovní schopnosti nejméně o 35 %. Za **dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav** zákon považuje zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti pojištěnce významné pro jeho pracovní schopnost, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok.² Podněty vyjadřující nespokojenost s posouzením zdravotního stavu a invalidity jsou nejčastější. Má-li však vzniknout nárok na invalidní důchod, přistupuje k podmínce samotné invalidity zpravidla i podmínka získání potřebné doby důchodového pojištění (výjimkou je invalidita následkem pracovního úrazu).³ Část podnětů proto odráží i situaci, kdy invalidita sice vznikla, avšak invalidní důchod nebyl přiznán z důvodu chybějící doby pojištění.

2. INVALIDITA

Zavedení tří stupňů invalidity S účinností od 1. 1. 2010 došlo k zásadní změně právní úpravy, kdy zákon o důchodovém pojištění již nerozlišuje invalidní důchod plný a částečný, nýbrž invalidní důchod podle stupně invalidity. Stanoví přitom tři

¹ V roce 2015 se ze všech vyřízených podnětů v oblasti důchodů týkalo 38 % starobních důchodů a rovněž 38 % důchodů invalidních; viz *Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránčyně práv za rok 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 43.

² Ustanovení § 26 zdpo.

³ Ustanovení § 38 zdpo.

stupně invalidity v závislosti na procentní míře poklesu pracovní schopnosti pojištěnce. O invaliditu prvního stupně se jedná, jestliže pracovní schopnost pojištěnce poklesla nejméně o 35 %, avšak nejvíce o 49 %, o invaliditu druhého stupně, pokud poklesla nejméně o 50 %, avšak nejvíce o 69 %, pokles pracovní schopnosti nejméně o 70 % pak znamená invaliditu třetího stupně.⁴

Jak vyplývá z důvodové zprávy k příslušné novele zákona o důchodovém pojištění⁵, zvýšení počtu stupňů invalidity mělo přispět k přesnějšímu členění skupin následků dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu promítajících se do míry poklesu pracovních schopností, když pouhé dva stupně působily v tomto dělení poněkud ostře, zejména v určitých mezních situacích.⁶

Pracovní schopnost zákon definuje jako schopnost pojištěnce vykonávat výdělečnou činnost odpovídající jeho tělesným, smyslovým a duševním schopnostem, s přihlédnutím k dosaženému vzdělání, zkušenostem a znalostem a předchozím výdělečným činnostem. **Poklesem pracovní schopnosti** pak rozumí pokles schopnosti vykonávat výdělečnou činnost v důsledku omezení tělesných, smyslových a duševních schopností ve srovnání se stavem, který byl u pojištěnce před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.⁷

Při posuzování poklesu pracovní schopnosti ukládá zákon posudkovým lékařům, aby vycházeli ze zdravotního stavu pojištěnce doloženého výsledky funkčních vyšetření a přitom brali v úvahu, zda jde o zdravotní postižení trvale ovlivňující pracovní schopnost, zda se jedná o stabilizovaný zdravotní stav, zda a jak je pojištěnec na své zdravotní postižení adaptován. Musí brát v úvahu i schopnost rekvalifikace pojištěnce na jiný druh výdělečné činnosti, než dosud vykonával, schopnost využití zachované pracovní schopnosti v případě poklesu pracovní schopnosti nejméně o 35 % a nejvíce o 69 %, a uvést tzv. pracovní rekomandaci, v případě poklesu pracovní schopnosti nejméně o 70 % též to, zda je pojištěnec schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. Za zdravotní postižení pro účely posouzení poklesu

Pracovní
schopnost
a její pokles

Povinnosti
posudko-
vých lékařů

⁴ Ustanovení § 39 odst. 2 zdpo.

⁵ Zákon č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona, 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 [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 5. volební období, 2006–2010. Sněmovní tisk 435/0 [cit. 23. 03. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=435&CT1=0>

⁷ Ustanovení § 39 odst. 3 zdpo.

pracovní schopnosti zákon považuje soubor všech funkčních poruch, které s ním souvisejí.⁸

Procentní míry poklesu pracovní schopnosti pro jednotlivá zdravotní postižení stanoví vyhláška o posuzování invalidity.

Odlišným způsobem je posuzována invalidita pro účely invalidního důchodu v mimořádných případech. Za invaliditu třetího stupně se pro tyto účely považuje též takové omezení tělesných, smyslových nebo duševních schopností, které má za následek neschopnost soustavné přípravy k pracovnímu uplatnění.⁹

Procesní obrana v případě nesouhlasu s rozhodnutím ČSSZ V případě podnětů poukazujících především na nesprávné posouzení zdravotního stavu a invalidity, doporučuje ochránce stěžovatelům přednostně podat dle poučení obsaženého v rozhodnutí opravné prostředky, tedy proti rozhodnutí ČSSZ námitky, a v případě nespokojenosti s rozhodnutím o námitkách správní žalobu. Důvodem je skutečnost, že v rámci námitkového i soudního řízení je nově přezkoumáván zdravotní stav posuzovaného, jeho invalidita. Naproti tomu ochránci medicínskou stránku věci přezkoumat nepřisluší. Při svých šetřeních se však zabývá mimo jiné i obsahem posudků o invaliditě, na základě kterých orgán sociálního zabezpečení vydává rozhodnutí o invalidních důchodech.

Postup posudkových lékařů upravuje zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a v rozsahu jím neupraveným i správní řád. Při posuzování invalidity a jejího stupně vychází posudkoví lékaři zejména z nálezu ošetřujícího lékaře, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a výsledků vlastního vyšetření.

Náležitosti posudku o invaliditě Mezi zákonné **náležitosti posudků o invaliditě**¹⁰ mimo jiné patří výčet rozhodujících podkladů o zdravotním stavu pojištěnce, z nichž orgán sociálního zabezpečení vycházel při posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti pojištěnce, jakož i skutková zjištění, ke kterým při posuzování dospěl. Dále k náležitostem posudku patří výsledek posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti se stanovením, zda se jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, procentní míry poklesu pracovní schopnosti, dne vzniku invalidity, změny stupně invalidity nebo dne jejího zániku, schopnosti využití zachované pracovní schopnosti u pojištěnce s mírou poklesu pracovní schopnosti nejméně 35 % a nejvíce 69 %, jakož i stanovení, zda je pojištěnec s mírou poklesu pracovní schopnosti nejméně o 70 % schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. **Stěžejní náležitostí posudku** je však především **odůvodnění výsledku posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti**.

⁸ Ustanovení § 39 odst. 4 a 5 zdpo.

⁹ Ustanovení § 42 zdpo.

¹⁰ Viz § 7 vyhlášky o posuzování invalidity.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vzhledem k tomu, že posudek tvoří v podstatě jediný podklad pro splnění podmínky invalidity, musí být jeho závěry především řádně odůvodněny a posudkový lékař je povinen se přesvědčivě vypořádat se všemi zjištěnými skutečnostmi, které by mohly být významné pro posouzení zdravotního stavu. **Posudek, který neobsahuje náležité odůvodnění posudkových závěrů, nelze považovat za přesvědčivý.**¹¹ Pokud posudkové závěry nesplňují požadavek úplnosti a přesvědčivosti, zakládá tato skutečnost vadu správního řízení. V takovém případě nemůže orgán sociálního zabezpečení při svém rozhodování zjistit stav věci, o němž nejsou pochybnosti, tedy dostát zásadě materiální pravdy.¹²

Úplnost
a přesvěd-
čivost
posudku

Pochybení, která ochránce opakovaně zjistil v posledních letech při přezkoumávání obsahu posudků o invaliditě, spočívala v nenaplnění zásady jejich přesvědčivosti a úplnosti, jak požadují od posudkové činnosti právní předpisy i soudní judikatura. Chybí-li v posudku odůvodnění či je-li natolik stručné, že nelze zjistit, na základě jakých úvah dospěl posudkový lékař ke svým posudkovým závěrům a na základě jakých skutečností stanovil datum vzniku (zániku, změny stupně) invalidity, jedná se o nedostatky vyvolávající pochybnost o správnosti rozhodnutí ČSSZ, které bylo vydáno na jeho základě. V dané situaci konstatuje ochránce pochybení úřadu a očekává přijetí opatření k nápravě spočívající v novém posouzení zdravotního stavu a vypracování bezvadného posudku.

Nejčastější
nedostatky
v posudcích

Co možná nejspolehlivější **určení data vzniku invalidity** je zásadní skutečností pro posouzení podmínek vzniku nároku na invalidní důchod. Konstantní judikatura správních soudů se shoduje v tom, že datum vzniku invalidity by mělo být stanoveno ke dni, v němž u pojištěnce došlo ke vzniku zdravotního postižení způsobujícího dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Vznik invalidity je objektivně existujícím stavem, a nelze ho proto stanovit na základě nahodilých skutečností, jakými v konkrétních případech mohou být např. počátek hospitalizace, datum lékařského vyšetření, datum podání žádosti o invalidní důchod, datum skončení výplaty nemocenského, jestliže podle zdravotních změn a vyšetření je možno spolehlivě usoudit, ke kterému datu invalidita skutečně vznikla. Pokud nelze datum vzniku invalidity stanovit alespoň s vysokou pravděpodobností, např. vznikla-li invalidita postupně, je třeba tuto skutečnost blíže zdůvodnit a uvést den, kdy již byla její existence nepochybná.¹³

Datum
vzniku
invalidity

¹¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-24.

¹² Ustanovení § 3 správního řádu.

¹³ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-20, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č. j. 3 Ads 6/2004-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2005, č. j. 4 Ads 32/2004-69, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 4 Ads 61/2006-62.

Případy nesprávného stanovení data vzniku invalidity v agendě ochránce S nesprávným postupem při stanovení data vzniku invalidity se ochránce setkává velmi často. Příkladem lze zmínit případ stěžovatelky trpící depresivním onemocněním,¹⁴ při jehož řešení ochránce zjistil, že za datum vzniku invalidity bylo bez dalšího odůvodnění v posudku označeno datum prvního vyšetření v psychiatrické ordinaci, kam se posuzovaná dostavila k vyšetření na výzvu OSSZ po podání žádosti, tedy datum zcela nahodilé, přestože z pokladů vyplývalo, že se léčila již několik let s obdobnými zdravotními potížemi u lékařů jiných odborností, neboť odmítala jejich psychosomatickou podstatu.

Ochránce též řešil případ,¹⁵ kdy posudkový lékař stanovil datum vzniku invalidity dnem počátku pracovní neschopnosti vzniklé pro akutní zhoršení již několik let trvajícího onemocnění. Z obsahu zdravotnické dokumentace vedené praktickým lékařem a z podkladů v ní obsažených přitom nebylo jednoznačně patrné, kdy bylo poprvé onemocnění objektivně zjištěno. Vzhledem k neúplnosti podkladů bylo nutné doplnit dokazování o kompletní zdravotnickou dokumentaci odborného lékaře, který se léčbou onemocnění zabýval.

V několika případech, kdy ČSSZ opakovaně zamítla žádosti o invalidní důchod z důvodu chybějící doby pojištění, došlo na základě upozornění ochránce a vyslovení pochybností ohledně stanoveného data vzniku invalidity (ať v průběhu šetření, či na základě jeho zprávy o šetření) k přehodnocení posudkových závěrů a k posunu data vzniku invalidity, tím i ke zpětnému přiznání a doplacení invalidního důchodu.

Odůvodnění zániku nebo snížení invalidity Pečlivě odůvodnit je nutné nejen vznik invalidity, ale o to více její **zánik nebo snížení stupně invalidity**, neboť s tím související rozhodnutí o odnětí důchodu či o jeho snížení má zpravidla citelný dopad i na sociální situaci poživatele důchodu.

Ochránce šetřil případ poživatele invalidního důchodu,¹⁶ jehož zdravotní stav se od přiznání plného invalidního důchodu nezměnil, byl chronický a bylo možné čekat pouze progresi onemocnění. Přesto posudková lékařka snížila při kontrolní lékařské prohlídce míru poklesu pracovní schopnosti posuzovaného z invalidity třetího stupně na druhý a v posudkovém závěru posudku o invaliditě své hodnocení, které by vedlo i ke snížení invalidního důchodu, nikterak neodůvodnila, i když příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu spatřovala ve stejném zdravotním postižení jako předchozí posudkoví lékaři.

Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom uznává **tři příčiny, které mohou vést k zániku či snížení stupně invalidity**. Jsou jimi

¹⁴ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 2. února 2016, sp. zn. 6994/2013/VOP/EH, s. 279 tohoto sborníku.

¹⁵ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 6. září 2013, sp. zn. 6363/2011/VOP.

¹⁶ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 16. července 2012, sp. zn. 6545/2011/VOP/PK, s. 271 tohoto sborníku.

posudkově významné zlepšení zdravotního stavu, stabilizace zdravotního stavu spojená s adaptací posuzovaného na zdravotní postižení, a tím i obnovení pracovní schopnosti ve stanoveném rozsahu, a předchozí posudkově nadhodnocení. Pro přesvědčivost posudkových závěrů je nezbytné, aby v posudku uváděný důvod zániku nebo změny stupně invalidity byl zcela konkrétně a jednoznačně vysvětlen.¹⁷

Zákon o důchodovém pojištění přitom definuje, že stabilizovaný zdravotní stav je takový, který se ustálil na úrovni, jež umožňuje vykonávat výdělečnou činnost bez zhoršení zdravotního stavu vlivem takové činnosti. Udržení stabilizace může být přitom podmíněno dodržováním určité léčby nebo pracovních omezení. Pojištěnec je pak adaptován na své zdravotní postižení, jestliže nabyt, případně znovu nabyt, schopností a dovedností, které mu spolu se zachovanými tělesnými, smyslovými a duševními schopnostmi umožňují vykonávat výdělečnou činnost bez zhoršení zdravotního stavu vlivem takové činnosti.¹⁸

Novela zákona o důchodovém pojištění¹⁹ zavedla od 1. 1 2010 i možnost zjišťovat u pojištěnce staršího 38 let splnění podmínky potřebné doby pojištění z období dvaceti let před vznikem invalidity. Důvodem k této změně byla snaha komplexněji zohlednit ekonomickou aktivitu pojištěnců od střední věkové kategorie před vznikem jejich invalidity. Ochránce pak může ze své praxe potvrdit pozitivní dopad této změny, tedy že některým pojištěncům vznikl nově nárok na invalidní důchod, když získali delší dobu pojištění (alespoň deset let) v delším období dvaceti let před vznikem invalidity.

Ochránce šetřil i případ zamítnuté žádosti o invalidní důchod z důvodu chybějící doby důchodového pojištění,²⁰ ačkoli z podkladů bylo zřejmé, že invalidita žadatele o dávku vznikla následkem pracovního úrazu. V takových případech však zákon splnění podmínky potřebné doby pojištění nepožaduje.

**Stabilizace
zdravotního
stavu**

**Změna ve
zjišťování
potřebné
doby
pojištění
pro nárok
na invalidní
důchod**

¹⁷ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2003, č. j. 4 Ads 19/2003-48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 3 Ads 45/2008-46, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ads 147/2010-117, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 4 Ads 61/2010-63, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 6 Ads 97/2012-28, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2014, č. j. 10 Ads 115/2014-39.

¹⁸ Ustanovení § 39 odst. 6 a 7 zdpo.

¹⁹ Zákon č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁰ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 18. listopadu 2011, zn. 135/2011/VOP/KPV, s. 265 tohoto sborníku.

1. ZMĚNY VE STANOVENÍ VÝŠE PROCENTNÍ VÝMĚRY INVALIDNÍHO DŮCHODU

Nová pravidla pro stanovení procentní výměry invalidního důchodu Změna koncepce invalidního důchodu od 1. 1. 2010 se promítla i do změny mechanismu výpočtu výše jeho procentní výměry. **Procentní sazba**, která slouží ke stanovení procentní výměry z výpočtového základu a jejímž prostřednictvím ovlivňuje výši důchodu doba důchodového pojištění, je **odstupňovaná v závislosti na stupni invalidity**. Vzhledem ke třem stupňům invalidity zákon nově vymezuje tři procentní sazby. Výše procentní sazby invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně se stanoví procentní sazbou 0,5 % výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění. V případě invalidního důchodu pro druhý stupeň invalidity činí sazba za každý celý rok doby pojištění 0,75 % výpočtového základu a v případě invalidního důchodu pro třetí stupeň invalidity 1,5 % výpočtového základu.¹

Změny ve zjišťování a zápočtu dopočeté doby Změna úpravy výpočtu invalidního důchodu se dotkla rovněž **dopočeté doby**, tj. doby ode dne vzniku nároku na invalidní důchod do dosažení důchodového věku, která se pro stanovení procentní výměry invalidního důchodu zohledňuje jako doba pojištění. Sjednotil se důchodový věk, ke kterému se dopočetá doba zjišťuje, pro muže i ženy, a to tak, že se za něj považuje důchodový věk bezdětné ženy.² Podle důvodové zprávy k zákonu č. 306/2008 Sb. bylo účelem této změny odstranit nerovné postavení mužů a žen, protože právní úprava před 1. 1. 2010 s rozdílným stanovením důchodového věku pro zjištění dopočeté doby u mužů a žen byla výhodnější pro muže.

Došlo také k omezení rozsahu dopočeté doby ve vymezených případech. Před 1. 1. 2010 byla dopočetá doba započítávána v plném rozsahu (s výjimkou invalidity vzniklé následkem úmyslného poškození zdraví pojištěncem). Plný zápočet dopočeté doby sice zůstal nadále zachován, ale je podmíněn buď vznikem invalidity následkem pracovního úrazu, plným pokrytím doby od dosažení 18 let věku do vzniku

¹ Ustanovení § 41 odst. 2 zdpo.

² Ustanovení § 41 odst. 4 zdpo.

nároku na invalidní důchod dobou českého pojištění, nebo nepokrytá doba musí být kratší než jeden, dva nebo tři roky podle věku pojištěnce, ve kterém se stal invalidním.³ Pokud nejsou zákonné podmínky splněny, dopočtená doba se krátí v poměru dob českého pojištění v období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod k celkové době, která v tomto období uplynula.⁴ Zajištěním určité závislosti dopočtené doby na délce získané doby pojištění v období před vznikem invalidity, ve kterém pojištěnec reálně mohl být pojištěn účasten, má být posílen princip zásluhovosti.

Za nejzásadnější změnu v mechanismu výpočtu výše invalidního důchodu účinnou od 1. 1. 2010 lze zcela jistě pokládat **stanovení výše důchodu při změně stupně invalidity**. Před 1. 1. 2010 existovaly dva typy invalidity, plná a částečná, a jim odpovídající druhy invalidních důchodů. Pokud tedy došlo ke změně invalidity, byly orgány sociálního zabezpečení povinny znovu zkoumat splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod, a vznikl-li nárok na „jiný“ invalidní důchod, určit výši „jiného“ invalidního důchodu na základě získané doby pojištění a dosažených vyměřovacích základů.

S účinností od 1. 1. 2010 zná český důchodový systém již jen jediný druh invalidního důchodu, u něhož se rozlišují pouze stupně invalidity. Důsledkem změny stupně invalidity pak není zánik nároku na dosud vyplácený důchod, příjemce důchodu nepřestal být invalidním, jeho nárok na důchod nadále trvá. Při změně stupně invalidity se již proto znovu nezjišťuje splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na nový invalidní důchod a výše důchodu se nevypočítává z dosažených výdělků a doby pojištění. Dojde pouze ke změně výše procentní výměry dosud vypláceného důchodu, při jejím stanovení ode dne změny stupně invalidity se vychází z dosavadní procentní výměry, která se upraví (buď zvýší, nebo sníží) pomocí přepočítacího koeficientu. Úprava konkrétně spočívá ve vynásobení dosavadní výše procentní výměry tímto koeficientem. Koeficient vyjadřuje změnu ve stupni invalidity, odpovídá totiž poměru procentních sazeb výpočtového základu za každý celý rok pojištění nového a dosavadního stupně invalidity.⁵

V souvislosti s touto změnou výpočtu výše invalidního důchodu se právní úprava musela vypořádat i s **výší procentní výměry dosavadních plných a částečných invalidních důchodů**. Od 1. 1. 2010 transformovala plný invalidní důchod ve výši, v jaké náležel ke dni 31. 12. 2009, na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně a částečný invalidní důchod na invalidní důchod pro invaliditu prvního či druhého stupně

Změna výše invalidního důchodu při změně invalidity

Transformace plných a částečných invalidních důchodů na invalidní důchody dle nové právní úpravy

³ Ustanovení § 41 odst. 5 písm. a) zdpo.

⁴ Ustanovení § 41 odst. 5 písm. b) zdpo.

⁵ Ustanovení § 41 odst. 3 zdpo.

v závislosti na míře poklesu pracovní schopnosti. Výši částečného invalidního důchodu přitom konzervovala v téže výši, v jaké náležela ke dni 31. 12. 2009, bez ohledu na to, zda se tento důchod od 1. 1. 2010 považuje za invalidní pro invaliditu prvního nebo pro invaliditu druhého stupně.⁶ Poživatelé transformovaného částečného invalidního důchodu jsou dokonce chráněni před snížením výše důchodu při změně stupně invalidity ze druhého na první. Pokud je totiž při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2009 zjištěn takový stupeň invalidity, který by měl za následek snížení výše důchodu odpovídající nově zjištěnému stupni, ke snížení nedojde a invalidní důchod náleží v dosavadní výši.⁷

Protože současně chyběla úprava stanovení nové výše procentní výměry transformovaných důchodů při změně stupně invalidity z prvního na druhý a z prvního na třetí, byli poživatelé transformovaných částečných invalidních důchodů neodůvodněně zvýhodněni ve srovnání s poživateli invalidních důchodů nově přiznaných po 31. 12. 2009, ale i s poživateli transformovaných plných invalidních důchodů. Procentní výměra částečného invalidního důchodu přiznaného před 1. 1. 2010 činila za každý celý rok pojištění 0,75 % výpočtového základu. Svou výší tak již odpovídala procentní výměře současného invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně. Procentní výměra invalidního důchodu přiznaného po 31. 12. 2009 pro invaliditu prvního stupně totiž činí za každý celý rok pojištění „pouze“ 0,5 % výpočtového základu.

Pokud by tedy například částečný invalidní důchod přiznaný před 1. 1. 2010 byl od tohoto data s ohledem na míru poklesu pracovní schopnosti transformován na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, při následném zvýšení stupně invalidity na třetí stupeň by po úpravě procentní výměry koeficientem 3 (poměr procentní sazby pro třetí stupeň 1,5 a procentní sazby pro první stupeň 0,5) nová procentní výměra již neodpovídala výši stanovené pro invalidní důchod ve třetím stupni, tj. 1,5 % výpočtového základu za každý celý rok pojištění, ale fakticky by činila 2,25 % za každý rok pojištění (0,75 x 3). Naproti tomu u invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně přiznaného po 31. 12. 2009 se procentní výměra stanoví sazbou 0,5 % výpočtového základu za každý celý rok pojištění a při změně invalidity na třetí stupeň činí po úpravě koeficientem 3 správně 1,5 % za každý rok pojištění.

⁶ Ustanovení čl. II bod 8 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 čl. II bod 13 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.

Na tuto skutečnost reagoval zákonodárce přijetím doplňující úpravy obsažené v přechodných ustanoveních k zákonu č. 220/2011 Sb., která uvedené nerovnosti odstraňuje a neodůvodněnému zvýhodňování brání. Podle ní pojištěncům, kterým vznikl nárok na částečný invalidní důchod před 1. 1. 2010 a u nichž je při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2011 zjištěna invalidita druhého stupně, náleží invalidní důchod v dosavadní výši. Je-li zjištěna invalidita třetího stupně, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu nejvýše koeficientu 2. Přechodné ustanovení také upravuje speciální koeficienty pro případy, kdy již v období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2011 byl stupeň invalidity zvýšen a po 31. 12. 2011 dojde k další změně stupně invalidity.⁸

Pro určení nové výše invalidního důchodu tedy již není rozhodné, zda pojištěnec při dosavadním pobírání invalidního důchodu současně vykonával výdělečnou činnost, či nikoliv. Zásadní vliv na novou výši důchodu má výše důchodu vypláceného před změnou invalidity. Orgán sociálního zabezpečení však při rozhodování o změně výše důchodu musí věnovat pozornost případně uváděným novým skutečnostem o dobách pojištění, které měly být zhodnoceny již při rozhodování o výši původního invalidního důchodu.

Ve většině případu mechanismus výpočtu nové výše důchodu není k tíži příjemců důchodů. Naopak chrání ty příjemce, kteří v důsledku zdravotního postižení nedosahují při pobírání důchodu výdělků buď vůbec, protože nemohou najít vhodné zaměstnání, nebo dosahují jen nízkých výdělků, protože pracují například pouze na částečný úvazek. V minulosti **ochránce** často řešil podněty stěžovatelů, kterým při uznání plné invalidity nevznikl nárok na plný invalidní důchod, protože dlouhodobě pobírali částečný invalidní důchod a souběžně s pobíráním tohoto důchodu nezískali potřebnou dobu účasti na důchodovém pojištění pro vznik nároku na plný invalidní důchod.

Novou úpravu naopak vnímají negativně příjemci invalidních důchodů pobírající delší dobu důchody vyměřené z nižších vyměřovacích základů, kterým při změně stupně invalidity nejsou ve výpočtu nové výše procentní výměry zohledněny doby pojištění a výdělky za dobu pobírání invalidního důchodu, jež by při původním výpočtu přinesly vyšší výměru důchodu než při přepočtu pomocí koeficientu. V důchodovém pojištění totiž obecně platí, že nižší výpočtový základ pro stanovení důchodu vede k jeho nižšímu zvyšování v budoucnosti. Tito příjemci invalidního důchodu potom argumentují tím, že je popírán princip zásluhovosti, protože nová výše důchodu není adekvátní pojistnému plnění odvedenému

Výhrady stěžovatelů k novým pravidlům pro stanovení výše invalidního důchodu

⁸ Ustanovení čl. II bod 3 zákona č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

po dobu výdělečné činnosti, a není tak rozdíl mezi osobami, které při pobírání invalidního důchodu nepracovaly.

Český systém důchodového pojištění však není postaven jen na principu zásluhovosti, ale především na principu solidarity. Převládající princip solidarity je patrný zejména u důchodů přiznaných osobám, které se staly invalidními v mladším věku, a jejich pojistné plnění tak bylo z povahy věci nízké, přesněji řečeno nebylo dlouhodobé. Důvodová zpráva⁹ k novému modelu invalidních důchodů konstatovala, že smyslem návrhu není docílit „ekonomický přínos“. Účelem invalidních důchodů je podle důvodové zprávy snaha kompenzovat podstatné snížení, nebo dokonce ztrátu příjmu pojištěncům, kteří v důsledku zdravotního postižení nejsou schopni dosahovat takového příjmu jako zdravé osoby. U výše zmíněných příjemců invalidních důchodů se pak princip zásluhovosti projeví při stanovení výše starobního důchodu, kdy jim budou výdělky dosahované při současném pobírání invalidního důchodu zohledněny.

Přepočítací
koeficienty
v judikatuře
správních
soudů

Problematika přepočítacích koeficientů se objevila také v **rozhodovací praxi správních soudů**. Soudy se v této souvislosti zabývaly i možností analogického použití ustanovení § 34 zdpo, které upravuje výpočet výše procentní výměry starobního důchodu a na jehož základě lze zvýšit procentní výměru starobního důchodu, pokud pojištěnec po vzniku nároku na tento důchod vykonával výdělečnou činnost. Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, v rozsudku ze dne 11. 2. 2015, č. j. 59 Ad 6/2014-16, dospěl k závěru, že za situace, kdy zákon obsahuje konkrétní úpravu výpočtu výše procentní výměry invalidního důchodu v případě změny stupně invalidity, nelze mluvit o mezeře v zákoně pouze z toho důvodu, že dle žalobkyně zákon nezohledňuje všechna hlediska tak, jak by dle jejího názoru bylo spravedlivé (nezohledňuje příjmy dosažené v době po vzniku invalidity).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 Ads 71/2015-16¹⁰ konstatoval, že analogická aplikace § 34 zákona o důchodovém pojištění není možná, jelikož posuzovaný skutkový stav je právem podrobně upraven, když § 41 předmětného zákona komplexně upravuje určování výše invalidního důchodu i za situace, kdy dojde ke změně stupně invalidity. Pro určení nové výše invalidního důchodu není rozhodné, zda pojištěnec současně vykonával výdělečnou činnosti či nikoliv. Výkon

⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona, 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 [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 5. volební období, 2006-2010, Sněmovní tisk 435/0 [cit. 23. 03. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=435&CT1=0>

¹⁰ Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 11. 2. 2015, č. j. 59 Ad 6/2014-16.

výdělečné činnosti je podle soudu nerozhodný ne proto, že by jej zákonodárce opomenul zmínit, nýbrž proto, že měl v úmyslu klást důraz pouze na míru poklesu pracovní schopnosti.

2. VÝŠE INVALIDNÍCH DŮCHODŮ V MIMOŘÁDNÝCH PŘÍPÁDECH

Zvláštní způsob stanovení procentní výměry invalidního důchodu, kdy výpočet nevychází z výdělků dosažených před vznikem invalidity, zákon upravuje pro tři skupiny pojištěnců – tzv. invalidy z mládí, mladé invalidy a pojištěnce, kteří získali alespoň 15 let pojištění bez náhradních dob pojištění.

Osoby, pro něž se vžilo označení **invalidé z mládí**, definuje § 42 odst. 1 zdpou. Přesněji řečeno, zákon v tomto ustanovení vymezuje podmínky, při jejichž splnění mají nárok na invalidní důchod i osoby, které z důvodu vzniku zdravotního postižení v mladém věku neměly objektivně možnost získat dostatečnou dobu pojištění, nebo dokonce neměly možnost být pojištěny vůbec. Nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně tak má rovněž osoba, která dosáhla aspoň 18 let věku, má trvalý pobyt na území České republiky a je invalidní pro invaliditu třetího stupně, jestliže tato invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu.

Předpoklad nemožnosti dosažení doby pojištění v dostatečném rozsahu u invalidů z mládí se odráží i ve způsobu stanovení procentní výměry invalidních důchodů pro invaliditu třetího stupně těchto osob. Podle § 42 odst. 2 zdpou činí výše procentní výměry takového důchodu měsíčně 45 % výpočtového základu, přičemž pro účely stanovení výpočtového základu se za osobní vyměřovací základ považuje všeobecný vyměřovací základ, který o dva roky předchází roku přiznání invalidního důchodu, vynásobený přepočítacím koeficientem¹¹ pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu. Výši všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok stanoví prováděcí právní předpis, a to ve výši průměrné měsíční mzdy zjištěné Českým statistickým úřadem za kalendářní rok.¹² Procentní výměra invalidů z mládí je tedy odvozena z průměrné měsíční mzdy.

Jako **mladí invalidé** se označují invalidní pojištěnci mladší 28 let, kteří splňují podmínku potřebné doby pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod. Za podmínek vymezených v § 42 odst. 3 zdpou mají mladí invalidé nárok na poskytnutí procentní výměry invalidního důchodu

Minimální procentní výměra invalidního důchodu v případě invalidity z mládí

Minimální procentní výměra invalidního důchodu pro mladé invalidy

¹¹ Ustanovení § 17 odst. 4 zdpou.

¹² Ustanovení § 17 odst. 2 zdpou.

nejméně ve výši procentní výměry invalidního důchodu z mládí, tedy ve výši, při jejímž stanovení se vychází z všeobecného vyměřovacího základu upraveného přepočítacím koeficientem. Nárok na mimořádnou výši invalidního důchodu však mladým invalidům vzniká nejen v případě invalidity třetího stupně, ale i v případě prvního a druhého stupně. Výše procentní výměry činí nejméně 45 % výpočtového základu, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, nejméně polovinu této částky, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, a nejméně třetinu této částky, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně.

Mladému invalidovi může být invalidní důchod v mimořádné výši přiznán jen tehdy, je-li přiznáván před 18. rokem věku nebo je-li období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod kryto dobou pojištění nebo doba, která není kryta dobou pojištění, je kratší jednoho roku. Za dobu pojištění se přitom pro tyto účely považuje i doba studia na střední nebo vysoké škole v České republice po ukončení povinné školní docházky do dosažení věku 18 let a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia (tj. doba, která již od 1. 1. 2010 není ani dobou účasti na důchodovém pojištění), dále doba, po kterou byl pojištěnec veden v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, a náhradní doba pojištění, i když doba pojištění netrvala ani jeden rok.

Povinnost orgánu sociálního zabezpečení provést srovnávací výpočet Z obsahu ustanovení § 42 odst. 3 zdpo je zřejmé, že výše procentní výměry, jejíž způsob výpočtu je popsán v § 42 odst. 1 a 3 zákona, je nejnížší procentní výměra, která při splnění vymezených podmínek mladému invalidovi náleží. Pokud mladý invalida dosáhl výdělků použitelných pro výpočet důchodu, musí orgán sociálního zabezpečení při stanovení výše procentní výměry zjistit, který způsob je pro pojištěnce výhodnější, zda výpočet na základě dosažených výdělků a získané doby pojištění nebo garantovaná nejnížší výměra dle § 42 odst. 1 a 3 zákona.

Význam garantované minimální výše procentní výměry invalidního důchodu Význam způsobu výpočtu této procentní výměry spočívá v tom, že garantuje nejnížší výměru osobám, které z důvodu vzniku invalidity nemohly v dostatečné míře přispět na své důchodové pojištění a měly v rozhodném období jen nízké výdělků, nebo nevykazují dokonce žádný výpočtový základ.

Záruku zvláštní nejnížší výměry také poskytuje osobám, v jejichž případě nelze dobu, která jim byla hodnocena jako doba pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod, použít současně i jako dobu pojištění pro účely stanovení procentní výměry, protože tato doba buď vůbec není dobou účasti na pojištění (studium), nebo osoba nesplnila podmínku trvání doby pojištění aspoň jeden rok, aby se doba účasti na pojištění mohla hodnotit jako náhradní doba pojištění¹³ (např. evidence na úřadu práce),

¹³ Ustanovení § 12 odst. 1 zdpo.

a procentní výměru by tak vůbec nebylo možno vypočítat procentní sazbou za každý celý rok pojištění.

Stejně jako u mladých invalidů se určuje zvláštní nejnižší procentní výměra invalidního důchodu také u **pojištěnců, kteří ke dni vzniku nároku na invalidní důchod získali aspoň 15 roků doby pojištění bez náhradních dob pojištění.**¹⁴ Rovněž v tomto případě je povinností orgánu sociálního zabezpečení provést srovnávací výpočet a přiznat procentní výměru v té výši, která je pro pojištěnce příznivější.

Ochránce řeší podněty stěžovatelů, kteří se stali invalidními ve velmi mladém věku, a domáhají se proto přiznání invalidního důchodu z mládí nebo invalidního důchodu mladého invalidy. Stěžovatelé si však většinou neuvědomují, že pouze vznik invalidity v mladém věku nestačí k přiznání invalidního důchodu, který náleží v mimořádných případech vyjmenovaných v § 42 zdpou. Zákon podmiňuje přiznání důchodu i dalšími podmínkami, přičemž tyto podmínky musejí být splněny kumulativně. Nárok na přiznání invalidního důchodu z mládí dle § 42 odst. 1 zdpou tak vznikne pouze osobě, která současně splňuje tyto podmínky: dosažení věku alespoň 18 let, trvalý pobyt na území České republiky, nedostatek potřebné doby pojištění, vznik invalidity třetího stupně před dosažením 18 let a její existence v době podání žádosti.¹⁵

Stejně tak musejí být kumulativně splněny podmínky uvedené v § 42 odst. 3 zdpou, aby mohl být mladému invalidovi vyměřen invalidní důchod v mimořádné minimální výši. V tomto případě se nutnými podmínkami rozumí invalidita, věk mladší 28 let, získání potřebné doby pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod a jedna z následujících možností – 1) invalidní důchod je přiznán před 18. rokem věku nebo 2) období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod je zcela pokryto dobou pojištění nebo 3) období, které dobou pojištění kryto není, je kratší jednoho roku.

Právě nesplnění posledně jmenované podmínky, tedy pokrytí období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod dobou pojištění, je nejčastějším důvodem, pro který invalidnímu pojištěnci mladšímu 28 let nevznikne nárok na vyměření důchodu v mimořádné výši. Typickým příkladem je situace pojištěnce, který získal potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod pouze z titulu studia nebo evidence na úřadu práce. Období do vzniku nároku na invalidní důchod však zahrnuje časové úseky bez doby pojištění v celkové délce přesahující jeden rok. Pojištěnec navíc nikdy nepracoval, proto nevykazuje žádný výpočtový základ a nesplnil podmínku trvání doby pojištění alespoň v délce jednoho roku (žádnou dobu pojištění nezískal). Nelze mu tak získané doby

Případy
invalidity
z mládí
v agendě
ochránce

¹⁴ Ustanovení § 42 odst. 4 zdpou.

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2008, č. j. 4 Ads 85/2008-95.

účasti na pojištění hodnotit jako náhradní doby pojištění pro účely výpočtu procentní výměry a orgán sociálního zabezpečení nemůže stanovit procentní výměru procentní sazbou z výpočtového základu za každý celý rok pojištění. V takovém případě pojištěnci náleží procentní výměra invalidního důchodu pouze v zákonem garantované minimální výši, která činí 770 Kč měsíčně bez ohledu na stupeň invalidity.¹⁶ Ochránci pak většinou nezbyvá než obdobné podněty odkládat z důvodu jejich zjevné neopodstatněnosti.

V některých případech, zejména je-li důvodem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu invalidního pojištěnce psychické onemocnění, však ochránce zahajuje šetření s cílem zjistit, zda je náležitě odůvodněno datum vzniku invalidity. Jeho stanovení totiž mnohdy představuje značný problém vzhledem k postupnému a plíživému vývoji psychických poruch. A právě rozvoj psychické poruchy může být v konkrétním případě důvodem toho, že pojištěnec nemá dobu od 18 let věku dostatečně pokrytou účastí na důchodovém pojištění. Ochránce se proto v rámci šetření zaměřuje na přesvědčivost odůvodnění stanovení data vzniku invalidity a zkoumá možnost jeho posunu s ohledem na eventuální přiznání invalidního důchodu v mimořádné výši dle § 42 odst. 3 zdpo.

Ochránce se setkal i s případy, kdy ČSSZ při výpočtu důchodu nepřihlédla k dobám studia a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, přestože pro nárok je zhodnotila, a chybně posoudila splnění podmínek vymezených v § 42 odst. 3 zdpo. Procentní výměru vypočetla pouze na základě dosažených nízkých výdělků, neprovedla porovnání stanovené výše se způsobem výpočtu dle § 42 odst. 2 a 3 zákona, a přiznala tak invalidní důchod v podstatně nižší částce, než náležela.

Na základě zásahu ochránce ČSSZ pochybení napravila.¹⁷

3. SROVNÁVACÍ VÝPOČET PODLE ZÁKONA O DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ A PODLE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ PLATNÝCH PŘED 1. 1. 1996

Srovnání s výší důchodu podle zákona o sociálním zabezpečení Zákon o důchodovém pojištění v přechodném ustanovení § 71 zakotvuje nárok na tzv. srovnávací výpočet. Ustanovení zaručuje, že po stanovenou dobu od účinnosti zákona o důchodovém pojištění se porovnává výše důchodu, na který vznikne nárok podle tohoto zákona, s výší vypočtenou podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995 s tím, že pojištěnci náleží důchod vyšší.

¹⁶ Ustanovení § 41 odst. 2 a § 33 odst. 2 věty třetí zdpo.

¹⁷ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 14. března 2016, sp. zn. 6310/2015/VOP/DR.

Srovnávací výpočet se týká starobních a invalidních důchodů. U důchodů, na které vznikne nárok v době od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005, provádí orgán sociálního zabezpečení srovnávací výpočet z úřední povinnosti. Pokud pojištěnec získal alespoň jeden rok zaměstnání, které bylo před 1. 1. 1993 zařazeno do preferovaných pracovních kategorií, provádí se srovnávací výpočet u důchodů, na které vznikne nárok v době od 1. 1. 1996 až do 31. 12. 2018; po 31. 12. 2005 se tak ale postupuje pouze na žádost pojištěnce.

Zejména u důchodů, na které vznikl nárok v době od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005, se v současné době může využitelnost aplikace srovnávacího výpočtu jevit již jako méně častá. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že uplynutím času nezaniká nárok na důchod, a k pravidlům řízení o změně důchodových dávek je třeba vést nárok na srovnávací výpočet v platnosti.

Zvláštní pozornost v této souvislosti zaslouží především **invalidní důchody přiznávány pojištěncům mladším 28 let**. Podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995 se invalidní a částečný invalidní důchod občana, kterému vznikl nárok na tento důchod před dovršením věku 28 let, vyměřuje z tzv. **fiktivního výdělku**, pokud skutečně dosažený průměrný měsíční výdělek není pro něj výhodnější.¹⁸ Fiktivním výdělkem se rozumí pevně stanovená částka, kterou je částka minimální mzdy za měsíc pro zaměstnance odměňované měsíční mzdou.¹⁹ Při rozhodování o plných a částečných invalidních důchodech, na které vznikl nárok v období od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005, je proto orgán sociálního zabezpečení povinen z úřední povinnosti provést srovnávací výpočet procentní výměry důchodu podle zákona o důchodovém pojištění a podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995 nejen ze skutečných výdělků pojištěnce, ale také z tzv. fiktivního výdělku, tedy z minimální mzdy. Ochránce se ve své praxi setkal s případy, kdy se ČSSZ dopustila pochybení právě tím, že neprovedla srovnávací výpočet z tzv. fiktivního výdělku.

Přestože u pojištěnců, kteří získali alespoň jeden rok zaměstnání preferované pracovní kategorie, zákon zakotvil možnost provedení srovnávacího výpočtu pro důchody s datem vzniku nároku až do 31. 12. 2018, u „nových“ invalidních důchodů srovnávací výpočet použít nelze. Změna plného a částečného invalidního důchodu na invalidní důchod pro invaliditu prvního až třetího stupně a tomu odpovídající změna ve způsobu určování výše invalidních důchodů neumožňuje jednoznačnou komparaci výše těchto dávek.

Srovnání invalidního důchodu s fiktivním výdělkem podle zákona o sociálním zabezpečení

Vyloučení srovnávacích výpočtů pro invalidní důchody přiznané po 31. 12. 2009

¹⁸ Ustanovení § 13 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění platném do 31. 12. 1995.

¹⁹ Ustanovení § 11 odst. 6 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění platném do 31. 12. 1995.

DŮCHODY II

Výslovné vyloučení srovnávacího výpočtu vtělil do přechodného ustanovení § 71 odst. 2 zdpv zákon č. 220/2011 Sb., který s účinností od 30. 9. 2011 upřesnil, že ustanovení o srovnávacím výpočtu pro pojištěnce s alespoň jedním získaným rokem zaměstnání preferované pracovní kategorie neplatí v případě, vznikl-li nárok na invalidní důchod po 31. 12. 2011.

1. ÚVOD

Péče o pozůstalé osoby patří k nejstarším formám sociálního zabezpečení vůbec: ve všech etapách dějin se sice vyskytovaly sociální události, které jsou i dnes důvodem pro přiznání důchodové dávky (tj. stáří, nezpůsobilost k práci, ztráta živitele), nepříznivé důsledky úmrtí živitele však ovlivňovaly život postiženého jednotlivce zpravidla nejdéle. Tento jev se pochopitelně obrátil v náhledu společnosti na sociální potřebnost, a tak už nejstarší křesťanské dokumenty vypovídají o situaci sirotků, vdov a o zájmu o jejich blaho.¹ Starost o nezajištěné pozůstalé v průběhu staletí převzali vedle církve i stavovské spolky a soukromí dobrodinci.²

Vznik státu během novověkých společenských změn znamenal rovněž vznik významné entity, která byla schopna přejímat a rozšiřovat možnosti péče o potřebné. Jako konkrétní příklad, i s ohledem na téma této kapitoly, lze uvést výběrové zaopatření vdov a sirotků po úřednících státního aparátu, jež přinesl tzv. pensijní normál vydaný roku 1771 při tereziánských reformách státní správy.³

Proces přesunu garantování a zajišťování ochrany sociálních práv pozůstalých občanů – vdov, vdovců a sirotků – z nestátních subjektů na stát je dnes završen; právní úprava všeobecného (tj. nevýběrového) důchodového zabezpečení přijatá voleným zákonodárným sborem provádí v souladu s ustanovením článku 41 odst. 1 Listiny⁴ základní sociální právo na přiměřené hmotné zabezpečení při ztrátě živitele zaručené článkem 31 odst. 1 Listiny. Pozůstalí jsou v současnosti zabezpečeni důchody, které

**Historie
zabezpečení
v případě
ztráty živitele**

¹ Srovnej novozákonní spis Skutků apoštolů, část [6,1-6], popisující ustanovení sboru sedmi diákonů pověřených službou při stolech vdov. Biblenet.cz. Český ekumenický překlad [online]. Česká biblická společnost [cit. 29. 03. 2016]. Dostupné z: <http://biblenet.cz/app/b?book=Acts&no=6>

² TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání*. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 29. 03. 2016], s. 19.

³ Tamtéž, s. 20.

⁴ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

patří mezi tzv. odvozené (derivativní) pojistné dávky,⁵ vznik nároku na takovýto důchod totiž nezávisí na vlastních zásluhách osoby, která se může stát oprávněnou z důchodu, nýbrž na zásluhách pojištěnce, který danou osobu vyživoval coby její manžel či rodič.

Navázání sociálního zabezpečení pozůstalých na systém obligatorního sociálního pojištění,⁶ jež přinesla moderní doba, umenšilo prvek solidarity a posílilo zásluhovost. Ze sociální situace a názorů patrných z podnětů adresovaných ochránci vyplývá, že část veřejnosti zabezpečení z důvodu ztráty živitele poskytnuté toliko pojistným systémem (právní úprava pomoci v hmotné nouzi ani státní sociální podpory ztrátu živitele jako zvláštní důvod ovlivňující nárok či výši opakované dávky neuznává) považuje za nedostatečné.

2. VDOVSKÝ A VDOVECKÝ DŮCHOD

Sjednocení podmínek nároku na vdovský a vdovecký důchod Charakteristickým rysem právní úpravy odvozeného důchodu pro pozůstalého manžela vždy bylo, že podmínky nároku na důchodovou dávku vdovce se od podmínek nároku na dávku vdovy lišily.⁷ Toto tradiční rozlišování odstranila až novela zákona o důchodovém pojištění účinná ode dne 1. 1. 2010, která vyrovnala poslední rozdíl v úpravě a zcela sjednotila podmínky nároku na pozůstalostní důchod pro obě pohlaví. Hovoří-li se proto v následujícím textu o vdově, vdovském důchodu a manželce, myslí se tím i vdovec, vdovecký důchod a manžel, ledaže je v textu výslovně uvedeno jinak.

„Jednoroční vdovy“ Stěžovatelé často ve svých podnětech ochránci kritizují skutečnost, že obecná doba, po níž vdovský důchod náleží, činí pouze jeden rok – ačkoliv obecná jednoroční doba pobírání vdovského důchodu je právně upravena již ode dne 15. 5. 1948 a platí nepřetržitě až dodnes, dopad tohoto pravidla se v posledních letech zvýraznil, neboť došlo ke zpřísnění podmínek, při jejichž splnění náleží vdovský důchod i dál, po uplynutí jednoho roku pobírání dávky.

Pokračující nárok na vdovský důchod Podle stávajícího znění zákona o důchodovém pojištění existuje nárok na vdovský důchod i po uplynutí obecné jednoroční doby, jestliže trvá kvalifikovaná sociální událost (vdova pečuje o nezaopatřené dítě nebo o specifikovaného rodinného příslušníka závislého na pomoci jiné

⁵ LANG, Roman, PELIKÁNOVÁ, Helena. K problematice vdovských a vdoveckých důchodů. Personální a sociálně právní kartotéka. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. 2015, 13(5), Wolters Kluwer ČR [cit. 01. 04. 2016].

⁶ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 03. 2016].

⁷ Podmínky nároku na vdovecký důchod byly vždy přísnější a okruh poživatelů tohoto důchodu byl výrazně užší.

osoby, popř. vdova sama je invalidní ve třetím stupni, anebo dosáhla stanovené věkové hranice).

Důležitým pravidlem ovládajícím pozůstalostní důchody je, že nárok na takovýto důchod, který zanikl, může v budoucnu znovu vzniknout. V případě vdovského důchodu je lhostejné, zda nárok na důchod zanikl uplynutím obecné jednoroční doby nebo odpadnutím podmínky, jež odůvodňovala jeho další existenci i po jednom roce pobírání. K opětovnému vzniku nároku dojde tehdy, pokud alespoň jedna z výše jmenovaných sociálních událostí nastane do dvou let od zániku dřívějšího nároku.

Opětovný vznik nároku na vdovský důchod

Podaný výklad o podmínkách nároku na vdovský důchod vychází z právního stavu ke dni, k jakému byla zpracována tato publikace; výklad proto zohledňuje dvě novely zákona o důchodovém pojištění, jež nabyly účinnosti od data sepsání předchozího sborníku a jež podmínky pro poskytnutí pozůstalostní dávky zpřísnily:

Ode dne 1. 1. 2010 je pro trvání či opětovný vznik nároku na důchod vyžadováno dosažení věku o 4 roky nižšího, než činí důchodový věk stanovený podle ustanovení § 32 zákona o důchodovém pojištění pro muže stejného data narození nebo důchodového věku, je-li důchodový věk nižší (před uvedeným datem stačilo, když vdova dosáhla 55 let a vdovec 58 let, nebyl-li důchodový věk v případě konkrétní vdovy či vdovce nižší) – nahrazení pevně stanoveného věku pohyblivou hranicí odvislou od data narození a úpravy důchodového věku je vedle ekonomických hledisek odůvodněno i potřebou definitivně sjednotit podmínky nároku na pozůstalostní důchod vdovců a vdov.⁸

Změny od roku 2010

S účinností ode dne 1. 1. 2012 byl zrušen benefit, dle něž vdovám, jejichž nárok na důchod zanikl uzavřením nového manželství, náležela mimořádná jednorázová dávka ve výši 12 měsíčních splátek vdovského důchodu – dle předkladatele návrhu novely toto „prošňatkové“ zvýhodnění nepřineslo očekávaný efekt. Mnohem významnější změnu zavedenou stejnou novelou představuje zkrácení doby pro opětovný vznik nároku na důchod z pěti let na dva roky – důvodem této změny byla snaha vrátit se k době pro opětovný vznik nároku, již stanovily právní úpravy důchodového zabezpečení 2. poloviny 20. století, a nepřiměřenost prodloužení zmíněné doby (provedeného zákonem o důchodovém pojištění v původním znění) vůči současným podmínkám.⁹

Změny od roku 2012

⁸ Poslanecká sněmovna P ČR. K obecné části článku I bodům 62 a 63 zvláštní části důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona, 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 [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 5. volební období, 2008. Sněmovní tisk 435/0 [cit. 23. 03. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=435&CT1=0>

⁹ Poslanecká sněmovna P ČR. Ke článku I bodům 19, 20 a 26 zvláštní části důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb.,

Vzhledem ke specifičnosti spočívající ve víceletých dobách pro opětovný vznik původního nároku, jejichž délka se navíc v důsledku novel právní úpravy v průběhu let měnila, musí orgán sociálního zabezpečení i ochránce v záležitostech vdovského důchodu obzvlášť sledovat princip ochrany nabytých práv a při práci s právní úpravou důchodového pojištění a zabezpečení pečlivě zkoumat, jaká kritéria pro (opětovný) vznik nároku a v jak dlouhé době po zániku původního nároku se v dané věci uplatní. Vedle nalezení rozhodné hmotněprávní úpravy – a za účelem jejího správného určení – je proto třeba bezchybně aplikovat i přechodná ustanovení právních předpisů.

3. SIROTCÍ DŮCHOD

Dalším typem pozůstalostního důchodu je sirotčí důchod. Tento důchod má s vdovským důchodem společné znaky odvozené pojistné dávky – poživatel musel být v rodinněprávním vztahu k zemřelému,¹⁰ který požíval nebo by splňoval podmínky nároku na přímý důchod; od potenciálního přímého důchodu se také odvozuje výše pozůstalostní dávky. Nárok na pozůstalostní důchod zaniká v okamžiku, kdy poživatel dávky vstoupí do rodinněprávního vztahu obdobného tomu, z něhož vznikl původní nárok na důchod.

Nezaopatřeno-
st dítěte

Ustanovení sirotčího důchodu – na rozdíl od úpravy vdovského důchodu – nerozlišují obecnou a další dobu pobírání dávky, když délka její výplaty je v zásadě odvislá jen **od doby trvání nezaopatřenosti dítěte**, které je poživatelem sirotčího důchodu. Nezaopatřenost dítěte je navázána na jeho soustavnou přípravu na budoucí povolání, což se projevuje i tím, že nárok na sirotčí důchod, který pro ukončení studia zanikl, může v budoucnu při opětovném zahájení prezenčního vzdělávání dítěte znovu vzniknout – nepřekročitelnou překážkou stanovenou přímo v úpravě důchodového pojištění je ale věk 26 let, po jehož dosažení se sirotek už nemůže stát poživatelem sirotčího důchodu. Opětovný vznik nároku na sirotčí důchod je dále možný již pouze zrušením osvojení nebo svěřením dítěte do výchovy soudním rozhodnutím.¹¹ Zákon o důchodovém pojištění obsahuje garanční ustanovení, která v případě obnovení nároku na sirotčí důchod z jakéhokoli z jmenovaných důvodů zajistí, že procentní

o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 6. volební období, 2011. Sněmovní tisk 277/0 [cit. 23. 03. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=277&CT1=0>

¹⁰ HRUŠÁKOVÁ, Milana. Pojem a předmět rodinného práva. In: *MERITUM Občanské právo*. ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 03. 2016].

¹¹ Srovnej ustanovení § 840 až 842 a ustanovení § 953 občanského zákoníku.

výměra znovu přiznaného důchodu není nižší než výše procentní výměry původního zaniklého sirotčího důchodu.¹²

4. SPOLEČNĚ K POZŮSTALOSTNÍM DŮCHODŮM

Důležitou úpravu vztahující se ke vzniku nároku na pozůstalostní důchody obsahuje i zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který fyzické osobě uplatňující nárok na důchod z důchodového pojištění z důvodu úmrtí osoby samostatně výdělečně činné umožňuje splnit za tuto osobu samostatně výdělečně činnou zákonné požadavky (především podat přehled o příjmech a výdajích) a doplatit dlužné pojistné za samostatnou výdělečnou činnost.¹³

Obdobná pravidla platí pro doplácení pojistného za osobu dobrovolně účastnou důchodového pojištění. Za zemřelou osobu již není možné zpětně podat přihlášku k účasti na pojištění; jestliže se však přihlásila za svého života sama a nesplnila podmínky započtení období, od něhož se přihlásila k účasti, jako doby pojištění, může za ni nezaplacené pojistné odvést pozůstalý žadající o důchod odvozený z nároků této osoby.

K problematice pozůstalostních důchodů se vážou i skutkové podstaty subjektivní odpovědnosti za přeplatek na důchodu uvedené v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení¹⁴ – orgány sociálního zabezpečení ukládají dle zmíněného zákona povinnost vrátit přeplatek v těch případech, kdy poživatel důchodu nesplnil svou ohlašovací povinnost vůči plátcí důchodu.¹⁵ Více informací o aplikaci zmíněných skutkových podstat obsahuje kapitola VII.

Doplacení dlužného pojistného na sociální zabezpečení za zůstavitele

Doplacení pojistného na dobrovolné důchodové pojištění za zůstavitele

Odpovědnost za přeplatek u pozůstalostních důchodů

5. POZNATKY Z PRAXE OCHRÁNCE

Ochránce šetří i ty podněty upozorňující na nepřiznání sirotčího důchodu, ze kterých není zřejmé pochybení orgánu sociálního zabezpečení, neboť vyšetřovací oprávnění, jimiž je zákonem o veřejném ochránci

¹² Srovnej ustanovení § 52 odstavců 4 a 5 a ustanovení § 53 odst. 3 zdpo.

¹³ Srovnej ustanovení § 12 odst. 2 a § 15 odst. 5 zákona o pojistném.

¹⁴ Srovnej ustanovení § 118a odst. 1 zopsz.

¹⁵ K takovýmto situacím může u pozůstalostních důchodů dojít proto, že trvání nároku na sirotčí důchod je podmíněno nezaopatřeností dítěte; v řadě případů se přitom plátcé nemůže o zániku nezaopatřenosti dozvědět rychleji než z řádného splnění ohlašovací povinnosti poživatele (nutné je to při ukončení soustavné přípravy na budoucí povolání). Péče o nezaopatřené dítě je jedním z důvodů trvání nároku na vdovský důchod, v případě nesplnění ohlašovací povinnosti se tak nezřídka stává, že vznikne přeplatek na dvou odvozených důchodech najednou.

práv vybaven, ¹⁶ a jeho zkušenosti s využíváním těchto oprávnění vedou k efektivnějšímu zjišťování skutečností rozhodných pro dodatečné splnění povinností zemřelého, než kdyby si tyto skutečnosti museli zjišťovat sami pozůstalí na základě pouhého poučení ochráncem. Typické šetření probíhá tak, že ochránce prostřednictvím součinnosti se správou sociálního zabezpečení, Úřadem práce České republiky, finančním úřadem a příslušnou zdravotní pojišťovnou ověří, zda existuje prostor pro zisk chybějící doby pojištění doplacením pojistného, a pokud uspěje, předá zjištěné informace pozůstalým.

Snaha ochránce o změnu zákonných podmínek nároku na sirotčí důchod Oblast pozůstalostních důchodů, a z nich především sirotčích důchodů, byla v minulosti předmětem zájmu ochránce nejenom na úrovni běžné praxe vyřizování individuálních podnětů: už první ochránce upozoroval, že popsaná běžná šetření k dosažení důchodu často nestačí, proto opakovaně využil svých zvláštních oprávnění, aby upozornil na situaci sirotků, kterým nevznikl nárok na důchod z důvodu nesplnění podmínky získání potřebné doby pojištění. ¹⁷ Jeho legislativní doporučení na zlepšení sociálního zabezpečení těch sirotků, jejichž žádost o důchod příslušný orgán zamítl, nebyla tehdy přijata. ¹⁸

Druhý ochránce uplatnil v roce 2011 zásadní připomínky k návrhu zákona měnícího zákon o důchodovém pojištění. První spočívala v požadavku na zpřesnění definice osob, které převzaly dítě do péče nahrazující péči rodičů a po kterých může náležet sirotčí důchod, tak, aby odpadla nutnost zkoumat splnění podmínky převážné odkázanosti výživou. Druhou koncepční připomínkou požadoval zmírnění podmínky doby pojištění pro nárok na sirotčí důchod, včetně garance minimální výše sirotčího důchodu. Návrh ochránce byl motivován jak závazky České republiky plynoucí z Úmluvy o právech dítěte, ¹⁹ tak restriktivními změnami v systému státní sociální podpory. ²⁰

¹⁶ Srovnej ustanovení § 15 a 16 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁷ Až do dne 31. 12. 2011 upravoval zákon o důchodovém pojištění podmínku doby pojištění pro vznik nároku na jakýkoliv pozůstalostní důchod shodně: vyžadováno bylo, aby zemřelý požíval starobní nebo invalidní důchod nebo splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu.

¹⁸ Srov. MOTEJL, Otakar a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Důchody*. [online] Praha: ASPI, a. s., 2008 [cit. 01. 04. 2016], s. 57. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/duchody.pdf

¹⁹ Sdělení č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte, ve znění sdělení č. 41/2010 Sb. m. s.

²⁰ Srovnej připomínky ochránce k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Aplikace ODok [on-line]. ©2016 [vid. 27. 05. 2016]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=RACK8FHDB9G9&tab=detail

Se snahou o legislativní upřesnění skupiny osob, po kterých také může náležet sirotčí důchod, ochránce úspěšně²¹ a dosáhl i zavedení mírnější alternativy splnění podmínky potřebné doby pojištění, byť ta nedosáhla parametrů, které původně navrhoval – ode dne 1. 1. 2012 pro nárok na sirotčí důchod dostačuje, získal-li zemřelý aspoň polovinu potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod.²² Součástí novely zákona o důchodovém pojištění zavádějící popsanou alternativu je i přechodné ustanovení, které nové normě o podmínce doby pojištění přiznává účinek nepravé retroaktivity.²³

Podněty upozorňující na nepřiznání sirotčího důchodu z důvodu nedostatečné doby pojištění vzdor uvedenému zmírnění podmínek neustaly, i současná ochránkyně proto sleduje vývoj právní úpravy a podporuje přijetí novely zákona o nemocenském pojištění (zavádějící novou pojistnou dávku otcovské poporodní péče), která v době dokončování tohoto textu vstupovala do legislativního procesu a která změní zákon o důchodovém pojištění zavedením další alternativy splnění doby pojištění pro vznik nároku na sirotčí důchod (nově by měl stačit zisk jednoho roku doby pojištění, za niž bylo zapláceno pojistné na sociální zabezpečení, trvalo-li rozhodné období do deseti let, a dvou roků stejné doby pojištění ve dvacetiletém rozhodném období).²⁴

²¹ Orgán sociálního zabezpečení už v případě úmrtí osoby, jež převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, nemusí zkoumat, zda na ni dítě bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou; ode dne 1. 1. 2012 stačí, že o svěřeni dítěte do výchovy takové osoby rozhodl soud.

²² Veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský v televizním rozhovoru zařadil systémovou změnu důchodového pojištění spočívající ve zmírnění podmínek nároku na sirotčí důchod k největším úspěchům svého funkčního období. Srov. Ombudsman o své rezignaci: Bylo to takové skládání střípků. In: Česká televize [online]. 20. 12. 2013 [vid. 01. 04. 2016]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1057879-ombudsman-o-sve-rezignaci-bylo-takove-skladani-stripku>

²³ Srovnej ustanovení čl. VII bodu 3 zákona č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁴ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Aplikace ODok [on-line]. ©2016 [vid. 01. 04. 2016]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KOR-NA4TF73N9>

Nemá-li Česká republika se státem, v němž byla fyzická osoba v průběhu svého produktivního života výdělečně činná a důchodově pojištěná, sjednanu smlouvu o sociálním zabezpečení, postupuje orgán sociálního zabezpečení při rozhodování o jejích důchodových dávkách **výhradně dle českých vnitrostátních předpisů**, příp. dle smluvních dokumentů, pokud osoba byla pojištěna rovněž v některém ze států, s nimiž má ČR smluvní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení¹. Ochránce ve věcech s bezesmluvní cizinou řeší zejména problémy se započítáváním cizích dob podle českých vnitrostátních předpisů a dále dávky ve stáří pro osoby s prokázaným českým původem, které do ČR přišly na pozvání vlády ČR (dále také jen „krajané“), jakož i pro osoby, jimž Česká republika poskytla mezinárodní ochranu.

1. ZAPOČÍTÁVÁNÍ DOB ZÍSKANÝCH V CIZINĚ

Každý stát je oprávněn ve svých vnitrostátních předpisech stanovit, zda, za jakých podmínek a v jakém rozsahu bude ochoten uznávat fyzickým osobám doby pojištění či náhradní doby získané v cizině.

Hodnocení
dob pojištění

Současná česká právní úprava je v tomto směru velmi strohá. Obecně platí, že **doby pojištění** získané v bezesmluvní cizině **nejsou** při rozhodování o českých důchodových dávkách **započítávány**. Toto pravidlo vyplývá z ustanovení § 11 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, které podmiňuje uznání doby pojištění po 31. 12. 1995 zaplacením pojistného na důchodové pojištění na území ČR. Po dobu výdělečné činnosti v cizině mohou ale být osoby starší 18 let **dobrovolně účastny** důchodového pojištění v ČR na základě ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zdpo. Zpětně se k této účasti mohou však přihlásit pouze za období dvou let před podáním přihlášky k pojištění, což v některých případech představuje poměrně zásadní problém. Typicky se jedná o situace, kdy pojištěnec nebyl před započítáním výkonu výdělečné činnosti v bezesmluvní cizině

¹ Např. situace, kdy osoba byla výdělečně činná ve třech státech, z nichž jedním je ČR a druhým stát, s nímž má ČR sjednanu smlouvu o sociálním zabezpečení.

informován o tom, že mu doba pojištění v dotčeném státě nebude započítávána při rozhodování o jeho české důchodové dávce, příp. pokud byl občanem tohoto bezesmluvního nebo jiného státu a do ČR přesídlil až ve vyšším produktivním věku, takže objektivně nemůže splnit podmínky nároku na obecný starobní důchod při dosažení důchodového věku².

Náhradní doby pojištění³ získané po 31. 12. 1995 se započítávají tehdy, pokud jsou získány na území ČR a doba pojištění⁴ trvala alespoň jeden rok. Výjimku z tohoto pravidla představuje doba, kdy osoba požívá ochrany svědka v souvislosti s trestním řízením, nachází se v zahraničí a nemůže vykonávat výdělečnou činnost⁵. Tato doba byla do zákona o důchodovém pojištění vtělena od 1. ledna 2014 zákonem č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů.

Hodnocení
náhradních
dob

Podmínkou pro to, aby se doba účasti osob uvedených v § 5 odst. 2 zdpo hodnotila od 1. ledna 2012 jako náhradní doba pojištění, je, že pojištěnec po dobu trvání této účasti byl v České republice **účasten** důchodového pojištění z jiného důvodu, nemocenského pojištění nebo zdravotního **pojištění** anebo, bydlel-li v České republice, jako poživatel důchodu nebo rodinný příslušník odvozoval své nároky ze zdravotního pojištění v jiném členském státě Evropské unie; za účast na zdravotním pojištění v České republice se však pro tyto účely nepovažuje účast na zdravotním pojištění, která je pouze odvozeným nárokem rodinného příslušníka z účasti jiné osoby na tomto pojištění. To např. znamená, že rodič, který pečuje o dítě ve věku do 4 let, musí mít pro zhodnocení doby péče jako náhradní doby pojištění v ČR jiný pojistný vztah k ČR, např. po dobu péče mu trvá v ČR pracovní právní vztah (čerpá z něj mateřskou resp. rodičovskou dovolenou), a tím je účasten nemocenského pojištění. Je-li splněna tato podmínka, může rodič o dítě pečovat kdekoli v cizině a doba péče se mu zhodnotí podle českých předpisů.

Úzký vztah
k ČR

O době péče o osobu závislou na péči pak musí pro její zhodnocení rozhodnout okresní správa sociálního zabezpečení dle ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 12 zopsz.

Započítávání
doby péče
o závislou
osobu
Započítávání
doby péče
o dítě

Do 31. prosince 2011 se **doba péče o dítě** ve věku do 4 let v cizině započítávala jako náhradní doba pojištění všem osobám bez nutnosti dalšího vztahu k ČR (pokud v ČR získaly alespoň jeden rok doby pojištění)⁶.

² Tento problém je zásadní zejména u osob s prokázaným českým původem, které do ČR přišly na pozvání vlády ČR (dále také jen „krajané“), a u osob, jimž Česká republika poskytuje mezinárodní ochranu (osoby, jimž byl udělen azyl nebo doplňková ochrana).

³ Jejich okruh je v současné době vymezen v ustanovení § 5 odst. 2 zdpo.

⁴ Doby pojištění jsou definovány v ustanovení § 5 odst. 1 zdpo.

⁵ Ustanovení § 5 odst. 2 písm. h) zdpo.

⁶ Ustanovení § 12 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění ve znění do 31. 12. 2011, čl. VII odst. 1 zákona č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Až do věku 4 let se pak hodnotila i doba péče o dítě v cizině, pokud k ní došlo podle dříve účinných právních předpisů⁷.

S nezapočítáváním doby péče o dítě ve věku do 4 let v bezesmluvní cizině se ochránce setkává opakovaně. Pro ilustraci lze uvést případ stěžovatelky N. Č.⁸ pocházející z Arménie, která požádala o český starobní důchod až v době, kdy se již na právní vztahy mezi ČR a Arménií v oblasti sociálního zabezpečení neaplikovala Dohoda. Stěžovatelce však byl ještě za účinnosti Dohody přiznán plný invalidní důchod. Při rozhodování o starobním důchodu jí poté nebyla zhodnocena jako česká náhradní doba pojištění doba péče o děti ve věku do čtyř let, protože tuto dobu jí v době aplikace Dohody zhodnotil arménský nositel pojištění jako arménskou dobu. Ochránce po provedeném šetření v této věci dospěl k závěru, že ČSSZ nemůže odmítnout hodnotit dobu péče o dítě ve věku do 4 let v bezesmluvní cizině v době před 1. 1. 1996 dle českých vnitrostátních předpisů na základě potvrzení o době důchodového pojištění v bývalém smluvním státu. Skutečnost, že určité období je současně v Arménii považováno za dobu pojištění a v České republice za náhradní dobu pojištění, nehraje po ukončení aplikace Dohody na území ČR žádnou roli, protože se nejedná o zakázané dvojí zhodnocení téže doby pojištění. Pro započtení této doby jako české náhradní doby pojištění pak není nezbytné občanství ČR ani v době péče o dítě, ani v době podání žádosti o důchod.

ČSSZ na základě zásahu ochránce tuto dobu obvykle stěžovatelkám zhodnotí.

Započítávání
doby studia

Do **31. prosince 2009** se započítávala jako náhradní doba pojištění doba prvních 6 let studia na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy bylo postaveno **na roveň** studiu na středních a vysokých školách v České republice⁹.

K době studia na středních a vysokých školách (včetně studia v cizině) se však i **po 1. lednu 2010** přihlíží při zjišťování, zda pojištěnec získal potřebnou dobu důchodového pojištění pro **vznik nároku na invalidní důchod** (a samozřejmě i pro vznik nároku na pozůstalostní důchody). Podle ustanovení § 40 odst. 3 zdpo se za dobu pojištění považuje též doba studia na střední nebo vysoké škole, a to před dosažením 18 let věku, nejdříve však po ukončení povinné školní docházky, a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia. Ustanovení § 12 odst. 1 věty druhé platí zde přiměřeně. To znamená, že studium nejen musí být dle rozhodnutí MŠMT postaveno na roveň studiu v ČR, ale navíc musí student

⁷ Ustanovení § 104 odst. 1 zdpo.

⁸ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 14. listopadu 2014, sp. zn. 7449/2013/VOP/JČ, s. 304 tohoto sborníku.

⁹ Ustanovení § 5 odst. 1 písm. m) a § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění do 31. 12. 2009.

v době studia v zahraničí mít ještě jiný vztah k České republice (např. zde musí být zdravotně pojištěn).

Nejen bez zajímavosti, že dřívější právní úprava byla přívětivější, nejen že za splnění stanovených podmínek započítávala jako českou dobu pojištění dobu zaměstnání (dobu pojištění) v cizině, ale rovněž i některé další náhradní doby. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění **do 30. 4. 1990**, v ustanovení § 11 zakotvoval: „*Pokud nevyplývá něco jiného z mezinárodních smluv, hodnotí se z dob zaměstnání a náhradních dob v cizině pro vznik nebo výši nároku na důchod jen doby uvedené v § 8 odst. 1 písm. a) až d) a f)*¹⁰ a v § 9 odst. 1 písm. e), f) a h)¹¹, a to

a) *československým státním občanům, kteří se zdržovali v cizině s povolením příslušného československého státního orgánu;*

b) *cizím státním příslušníkům, kteří na území československého státu byli zaměstnání u československé organizace aspoň 10 roků; do doby zaměstnání se přitom nezahrnují náhradní doby.*“

Tuto právní úpravu zrušil **od 1. května 1990** zákon č. 110/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců. Zároveň jím bylo do zákona o sociálním zabezpečení vloženo ustanovení § 169a, které zakotvilo, že doby zaměstnání a náhradní doby v cizině před 1. květnem 1990 se hodnotí podle předpisů platných před tímto dnem; přitom se nevyžaduje splnění podmínky povolení československých státních orgánů k pobytu v cizině.

Zákon o důchodovém pojištění pak **od 1. 1. 1996** zakotvil, že doba zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990 se bude hodnotit pouze tehdy, pokud za ni pojištěnec **zaplatí pojistné**, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného¹².

Od 1. 1. 2004 pak došlo ke změně ustanovení § 13 odst. 2 zdpo, když **doba studia** získaná před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let, se nově označila za náhradní dobu pojištění. To znamená, že od

¹⁰ Pracovní (učební) poměr, členství v jednotném zemědělském družstvu, členství ve výrobním družstvu, činnost, po kterou občané mají v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako pracovníci v pracovním poměru, studium od prvního ročníku střední školy, nejdříve však po ukončení osmi roků školní docházky.

¹¹ Doba, po kterou žena pečovala o dítě ve věku do tří let nebo o dlouhodobě těžce zdravotně postižené nezletilé dítě, které vyžadovalo mimořádnou péči, pokud nebylo umístěno v zařízení pro takové děti s celoročním nebo týdenním pobytem, doba, po kterou měl občan nárok na nemocenské, peněžitou pomoc v mateřství a podporu při ošetřování člena rodiny, doba, po kterou byl muž z důvodu péče o dítě poskytován příspěvek nebo peněžitá pomoc, doba ošetřování (péče) člena rodiny po uplynutí období, po které občan pobíral podporu při ošetřování člena rodiny, pokud v této době zaměstnání trvalo, a doba pobírání (plného) invalidního důchodu.

¹² Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2003.

uvedeného data bylo zcela najisto postaveno, že doba studia v cizině po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let se započítává jako náhradní doba pojištění a k jejímu zápočtu není třeba uhradit pojistné. Jiná situace však platí pro dobu studia do 18 let věku. To je možné zhodnotit pouze jako dobu pojištění (zaměstnání) tehdy, pokud za ni pojištěnec dodatečně uhradil pojistné. Lhůta pro uhrazení pojistného za doby zaměstnání v cizině získané do 30. 4. 1990 byla stanovena do 31. 12. 1999, poté již není možné pojistné zpětně uhradit¹³.

Problematika započítávání doby studia před 1. 5. 1990 je poměrně častou jak v praxi českých správních soudů, tak i ochránce.

Spory
o započtení
doby studia
v zahraničí
Požadavek
úhrady
pojistného

Správní soudy se nejprve zabývaly otázkou, zda lze po pojištěncích, kterým vznikl nárok na důchodové dávky v letech 1996–2003, spravedlivě žádat, aby za dobu studia v zahraničí po dosažení věku 18 let uhradili pojistné na důchodové pojištění, protože podle tehdy platné právní úpravy tato doba studia před 1. 5. 1990 zůstávala dobou pojištění. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 30. ledna 2008, č. j. 6 Ads 23/2007-101 k závěru, že pro příkrou nerovnost v zacházení s pojištěnci, jimž vznikl nárok na důchod v období let 1996–2003, oproti pojištěncům, jimž vznikl před 1. 1. 1996 a po 1. 1. 2004 a kteří pro uznání doby studia v zahraničí jako doby pojištění (náhradní doby pojištění) nemusejí zaplatit pojistné na důchodové pojištění, je jediným možným východiskem neaplikovat § 13 odst. 1 větu za středníkem zdpo na nároky vzniklé v období 1. 1. 1996–31. 12. 2003, u nichž má být hodnocena doba studia v cizině před 1. 5. 1990. Doby studia v cizině je tedy třeba hodnotit jako doby zaměstnání pro nároky vzniklé v období 1. 1. 1996–31. 12. 2003 bez povinnosti zaplatit za tyto doby pojistné. Pro nároky na důchody vzniklé po 31. 12. 2003 půjde o dobu náhradní.

V uvedené věci se Nejvyšší správní soud zabýval zápočtem doby studia v zahraničí občanovi ČR, který k němu byl vyslán československými orgány. Následně řešil Nejvyšší správní soud případ pojištěnky, které vznikl nárok na český starobní důchod v roce 2010. ČSSZ jí odmítala započíst dobu vysokoškolského studia před 1. 5. 1990 jako českou náhradní dobu pojištění dle ustanovení § 13 odst. 2 zdpo, protože k němu nebyla vyslána československými orgány, ani neměla ke studiu v cizině souhlas československých orgánů, ani v době studia nebyla československým státním občanem. V době studia byla tato pojištěnka občanskou Sovětského svazu, do bývalého Československa přesídlila v roce 1981 a poté se stala státní občankou ČR, ovšem předtím než požádala o starobní důchod.

¹³ Ustanovení čl. V odst. 4 zákona č. 134/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů.

V rozsudku ze dne 22. března 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59 Nejvyšší správní soud uvedl, že „právní předpisy platné před 1. 1. 1996 nepodmiňovaly hodnocení dob studia v cizině českými státními občany získáním českého (československého) státního občanství před započítáním studia v cizině. Takový požadavek by byl diskriminační vůči těm osobám, které získaly české (československé) státní občanství jeho udělením, oproti těm, jež ho získaly narozením. Navíc uznání dob studia v cizině podle předpisů platných před 1. 1. 1996 i těm českým státním občanům, kteří tyto doby získali ještě jako občané jiného státu, odpovídalo smyslu a účelu úpravy důchodového zabezpečení ke dni 31. 12. 1995. Jestliže totiž státní občané České republiky získali studiem v jejich původní domovské zemi potřebnou kvalifikaci, tuto následně využili pro dosažení výdělků na území České republiky, z nichž byly odváděny platby do českého systému důchodového zabezpečení, a nakonec získali potřebnou dobu zaměstnání pro vznik nároku na starobní důchod pouze za použití českých právních předpisů, tak zde neexistoval žádný důvod pro neuznání doby jejich studia v cizině. Proto požadavek českého státního občanství při hodnocení dob studia před 1. 1. 1996 je nutné vztáhnout až ke dni podání žádosti o důchod, a nikoliv k období získání těchto dob ... Za náhradní dobu pojištění se tedy podle § 13 odst. 2 věty druhé zákona o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 425/2003 Sb., považuje též doba studia v cizině získaná před 1. lednem 1996, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let, jestliže má pojištěnec české státní občanství ke dni podání žádosti o důchod“.

Tento závěr pak Nejvyšší správní soud zopakoval i v rozsudku ze dne 17. dubna 2014, č. j. 4 Ads 113/2013-45. V něm se rovněž zabýval dobou vysokoškolského studia v době před 1. 5. 1990, kdy pojištěnka ještě nedovršila 18 let věku. Tuto dobu nelze dle mínění Nejvyššího správního soudu zohlednit jako náhradní dobu důchodového pojištění dle ustanovení § 13 odst. 2 zdpo, ve znění po 1. 1. 2004. Tato doba zůstává nadále dobou zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990¹⁴ a může být započtena pouze tehdy, pokud za ni bylo do 31. 12. 1999 zapláceno pojistné.

Z dosavadní praxe ochránce pak vyplývá, že ČSSZ se započítávání doby studia v zahraničí před 1. 5. 1990 osobám, které v době studia nebyly občany ČR, brání, a to i přes zmíněnou ustálenou judikaturu správních soudů.

To dokládá mj. případ pana V. K.¹⁵ Ochránce shledal chybu v postupu ČSSZ spočívajícím v nezapočtení doby studia pana V. K. na vysoké škole v Kazachstánu v letech 1967 až 1972. Pan V. K. byl ke dni podání žádosti

¹⁴ Ustanovení § 13 odst. 1 zdpo.

¹⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 4. února 2016, sp. zn. 1114/2015/VOP, dosud nepublikována; po ukončení šetření bude dostupná z: <http://eso.ochrance.cz>

o český invalidní důchod (10. 10. 2011) občanem ČR, proto mu měla být doba studia v zahraničí započtena jako česká náhradní doba pojištění.

Ochránce rovněž konstatoval pochybení ČSSZ ve věci N. Č.¹⁶, když při rozhodování o vdovském důchodu stěžovatelky paní nezjišťovala, zda její zemřelý manžel byl nebo nebyl ke dni úmrtí občanem ČR, právě za účelem posouzení, zda má dobu vysokoškolského studia v Arménii před 1. 5. 1990 v rozsahu prvních 6 let po dosažení věku 18 let hodnotit jako náhradní dobu důchodového pojištění. Na základě zprávy o šetření ochránce ČSSZ dodatečně tuto skutečnost ověřovala a zjistila, že zesnulý nebyl ke dni úmrtí občanem ČR. Stěžovatelce tudíž nemohla být doba jeho studia při rozhodování o vdovském důchodu zohledněna.

Od 1. 5. 1990 se pak započítávala československým občanům pouze **doba studia** v zahraničí a doba, po kterou **žena pečovala o dítě** ve věku do tří let nebo o dlouhodobě těžce zdravotně postižené nezletilé dítě, které vyžadovalo mimořádnou péči, pokud nebylo umístěno v zařízení pro takové děti s celoročním nebo týdenním pobytem.

Doba pracovního (učebního) poměru, členství v jednotném zemědělském družstvu, členství ve výrobním družstvu, činnosti, po kterou občané měli v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako pracovníci v pracovním poměru a samostatné výdělečné činnosti v cizině od 1. 5. 1990 do 31. 12. 1995 se hodnotila osobám, které měly trvalý pobyt v ČR a zaplatily za ni **pojistné** na důchodové pojištění v ČR.

Doba doprovázení manžela Do **31. července 1991** se za zaměstnání považovala též doba pobytu v cizině, po níž **žena doprovázela** svého manžela, který působil jako pracovník v zahraničí nebo expert v zahraničí¹⁷. Tato doba se rovněž vylučovala při stanovení průměrného měsíčního výdělku¹⁸. Tyto osoby pak mohly být **od 1. ledna 1996 dobrovolně účastny** důchodového pojištění dle ustanovení § 6 odst. 2 zdpo, maximálně však po dobu 10 let. Od **1. ledna 2010** je umožněno ženám či mužům, kteří následovali svého manžela do ciziny, protože jejich manžel v cizině působil v diplomatických službách České republiky, přihlásit se k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění po celou dobu pobytu v cizině za tímto účelem¹⁹. Od 1. ledna 2015 je pak okruh osob pobývajících v cizině, které se mohou přihlásit k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění, rozšířen na osoby, které **následovaly do místa vyslání k výkonu práce v zahraničí** nebo **k výkonu zahraniční služby svého manžela nebo registrovaného partnera**, který je státním zaměstnancem podle zákona o státní službě nebo

¹⁶ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 14. listopadu 2014, sp. zn. 7449/2013/VOP/JČ, s. 304 tohoto sborníku.

¹⁷ Ustanovení § 9 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 7. 1991.

¹⁸ Ustanovení § 12 odst. 7 písm. a) vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění do 31. 7. 1991.

¹⁹ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. g) zdpo, ve znění od 1. 1. 2010.

jiným zaměstnancem organizační složky státu, se souhlasem této organizační složky státu, a nejsou zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo nejsou osobami vykonávajícími obdobné činnosti podle práva cizího státu, do kterého byli jejich manželé nebo registrovaní partneři vysláni k výkonu práce v zahraničí nebo k výkonu zahraniční služby; v takovém případě může hradit pojistné zaměstnavatel manžela nebo registrovaného partnera²⁰. Výhodou rovněž je, že tyto osoby se mohou přihlásit k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění kdykoliv zpětně, a to nejdříve ode dne 1. 1. 2010, pokud se týče manželek a manželů diplomatů, resp. od 1. 1. 2015 v případě ostatních osob uvedených v ustanovení § 6 odst. 1 písm. g) zdpo.

Do **31. července 1991** byli důchodového pojištění účastni rovněž tzv. **experti v zahraničí**. Do 30. dubna 1990 se za experty v zahraničí považovali českoslovenští občané, kteří v rámci mezinárodní spolupráce byli se souhlasem československých orgánů činní v zahraničí pro zahraniční zaměstnavatele (podniky)²¹. V měsících květen–červen 1990 byli za experty v zahraničí považováni českoslovenští občané, kteří v rámci mezinárodní spolupráce vykonávali v cizině pro zahraniční zaměstnavatele činnost zprostředkovanou příslušným československým státním orgánem nebo oprávněnou československou organizací, pokud tito občané hradili pravidelný příspěvek podle zvláštních předpisů. Od 1. července 1990 do 31. 7. 1991 byli jako experti v zahraničí označeni českoslovenští občané, kteří byli vysláni ústředním orgánem státní správy do zahraničí k výkonu činnosti pro mezinárodní organizaci. Stejně jako experti v zahraničí byli posuzováni po celé uvedené období českoslovenští občané, kteří byli vysláni ke studijnímu pobytu, popřípadě ke studiu v zahraničí, a pobírali v zahraničí stipendium od československé nebo zahraniční organizace²². Těmto expertům se pak nezapočítávala pro stanovení průměrného měsíčního výdělku mzda, již dosahovali v době působení v zahraničí, ale na základě ustanovení § 44 odst. 4 vyhlášky 149/1988 Sb. se za jejich hrubý výdělek považoval měsíční hrubý výdělek, který jim náležel v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před vysláním do zahraničí, popřípadě před započítáním přípravy pro službu v zahraničí.

Hodnocením doby pojištění experta v zahraničí se ochránce zabýval ve věci stěžovatele J. Š.²³ Stěžovateli byl přiznán starobní důchod dle zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 30. 9. 1987. Úřad důchodového zabezpečení mu při tomto rozhodování vyloučil

**Experti
v zahraničí**

²⁰ Ustanovení čl. XXI bodu 2 zákona č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě.

²¹ Ustanovení § 44 odst. 1 vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění do 30. 4. 1990.

²² Ustanovení § 44 odst. 2 vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění od 1. 9. 1988 do 31. 7. 1991.

²³ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. 3162/2005/VOP.

z rozhodného období dobu činnosti experta v zahraničí, místo aby mu za toto období dosadil měsíční hrubou mzdu, které stěžovatel dosáhl v posledních 12 měsících před započítáním činnosti experta v zahraničí. Po zásahu ochránce ČSSZ dodatečně zjistila měsíční hrubou mzdu stěžovatele za posledních 12 měsíců před započítáním činnosti experta v zahraničí a starobní důchod mu navýšila.

Odlišným způsobem je však třeba postupovat při rozhodování o důchodech dle zákona o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. března 2008, č. j. 6 Ads 141/2007-40 konstatoval, že v těchto případech je třeba dobu, kdy byl pojištěnec činný jako expert v zahraničí, při stanovení osobního vyměřovacího základu vylučovat dle ustanovení § 16 odst. 4 zdp.

Pracovníci v zahraničí Do 31. prosince 1992 byli účastníci důchodového pojištění rovněž tzv. **pracovníci v zahraničí**. Jednalo se o zaměstnance československých organizací, kteří byli československými občany a byli přiděleni nebo přijati k výkonu činnosti pro tyto organizace mimo území československého státu²⁴. Na rozdíl od expertů v zahraničí však v zahraničí pracovali pro tyto organizace a obvykle od nich pobírali po dobu zaměstnání v cizině mzdu, která se jim započítávala jako hrubý výdělek.

2. ROZHODOVÁNÍ O DÁVKÁCH VE STÁŘÍ PRO KRAJANY

Ochránce se v rámci své praxe zabývá i podněty osob s prokázaným českým původem, které do ČR přišly na pozvání vlády ČR, tzv. **krajanů**. Krajané do ČR přesídlili po roce 1990 v několika vlnách. První z nich proběhla v letech 1991–1993. V této době přestěhoval český stát v rámci humanitární evakuace přibližně 2 000 krajanů z Ukrajiny a Běloruska z oblastí, které byly postiženy v roce 1986 černobylskou jadernou havárií. Další etapa přesídlování proběhla v letech 1995–2001. V této době přesídlilo do České republiky cca 200 rodin (800 osob) z Kazachstánu, Ruska, Uzbekistánu, Kyrgyzstánu a Moldávie. Ve třetí etapě, nazvané dokončení přesídlení, jež proběhla v roce 2007, přesídlilo do České republiky 157 krajanů z Kazachstánu, kteří z nejrůznějších důvodů nevyužili této možnosti v minulosti.²⁵ Převážná většina krajanů, kteří do ČR přišli v těchto třech vlnách přesídlení, má v současné době české státní občanství.

Použití Dohody Při rozhodování o starobních důchodech krajanů (mnozí z nich přišli do ČR ve vyšším produktivním, předdůchodovém či přímo již

²⁴ Ustanovení § 43 odst. 1 vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění do 31. 12. 1992.

²⁵ Podrobnosti o přesídlování krajanů jsou uvedeny na internetových stránkách Ministerstva vnitra ČR: <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx?q=Y2hudW09NA-%3D%3D>

důchodovém věku) se aplikovala Dohoda, na jejímž základě byly krajanům při přiznávání starobních důchodů započítávány doby pojištění, které získali v bývalém Sovětském svazu a jeho nástupnických zemích. Jejich starobní důchody tak obvykle odpovídaly průměrnému českému starobnímu důchodu.

Po ukončení aplikace Dohody (ve vztahu k Rusku k 1. 1. 2009 a k ostatním postsovětským republikám k 23. 9. 2009) nezapočítává ČSSZ dotčeným osobám doby pojištění, které získaly na území bývalého Sovětského svazu a jeho nástupnických zemí. Obvykle jim pouze z českých dob pojištění nárok na starobní důchod nevznikne, MPSV proto přistoupilo k tomu, že je jim **odstraňována tvrdost** tak, že ČSSZ při rozhodování o nároku na důchod započte doby pojištění, které dotčené osoby získaly v bývalém Sovětském svazu a jeho nástupnických zemích, a následně jim přizná důchod ve výši **dílčího důchodu pouze z českých dob pojištění**. ČSSZ pak krátí nejen procentní výměru důchodu, jejíž výše je závislá na výšce výdělků dotčené osoby a délce její účasti na důchodovém pojištění, ale rovněž základní výměru důchodu (pevnou částku stanovenou zákonem). Výsledkem tak je velice nízká důchodová dávka, která obvykle nepostačuje k úhradě základních životních potřeb dotčené osoby a uvrhává ji do stavu hmotné nouze.

Odstraňování tvrdosti

Při připravování poslední etapy přesídlení krajanů, již Česká republika Dohodu na právní vztahy mezi ČR a Kazachstánem neaplikovala (až nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 její aplikaci prodloužil do 22. 9. 2009), proto MPSV vypracovalo přílohu k části III Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu. Tato příloha upravuje tzv. **náhradu důchodu a náhradu k důchodu**, které byly zakotveny do usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006²⁶. Tyto náhrady jsou sice rovněž nízké, ale na rozdíl od důchodů přiznávaných krajanům na základě odstranění tvrdosti u nich není krácena základní výměra, která je dotčeným osobám poskytována v plné výši.

Náhrada důchodu

Náhrada důchodu je krajanům přiznávána oznámením (nikoliv rozhodnutím) a proti tomuto oznámení nejsou připuštěny opravné prostředky ani v soudním, ani ve správním řízení.

Oznámení o přiznání náhrady důchodu

V minulosti se stávalo, že krajanům, kteří do ČR přesídlili v dřívější vlně než v poslední, ČSSZ na základě rozhodnutí o odstranění tvrdosti ministra práce a sociálních věcí přiznávala rovněž náhradu důchodu místo starobního důchodu dle ustanovení § 29 zákona o důchodovém pojištění.

²⁶ Usnesení vlády ČR č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/predpisy-upravujici-presidlovani-krajanu.aspx>

To byl i případ stěžovatelky L. K., která požádala v roce 2010 o přiznání starobního důchodu. Její žádost byla zamítnuta z důvodu nezískání potřebné doby pojištění, protože ke dni, k němuž požádala o přiznání této důchodové dávky, se již na právní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení mezi ČR a Kazachstánem neaplikovala Dohoda. Paní L. K. proto na základě doporučení příslušné OSSZ požádala o odstranění tvrdosti. Ministr práce a sociálních věcí jí tvrdost částečně odstranil a ČSSZ uložil, aby jí přiznala důchodovou dávku ve výši náhrady důchodu. ČSSZ takto postupovala a stěžovatelce oznámením přiznala náhradu důchodu. Při stanovení výše této náhrady nepřihlédla k době pojištění, kterou stěžovatelka získala v Kazachstánu (vypočetla ji pouze z českých dob). Stěžovatelka vychovala v Kazachstánu dvě děti, které se narodily dne 21. 5. 1973 a 8. 6. 1979. Doba péče o tyto děti jí byla zhodnocena v řízení o přiznání starobního důchodu. V řízení o přiznání náhrady důchodu však stěžovatelce byla jako doba péče o dítě zhodnocena pouze doba od 31. 12. 1974 do 5. 9. 1976, aniž by oznámení o přiznání náhrady důchodu obsahovalo zdůvodnění tohoto postupu. Ochránce proto zahájil v této věci šetření a žádal od ČSSZ, aby stěžovatelce L. K. započítala jako českou náhradní dobu pojištění dobu péče o její děti na území Kazachstánu až do doby, kdy dosáhly věku 4 let. ČSSZ uznala své pochybení, dobu péče o děti zhodnotila v plném rozsahu jako českou náhradní dobu pojištění a navýšila náhradu důchodu stěžovatelky.

**Vyloučení
opravných
prostředků
proti
oznámení**

Stěžovatelka se dále rozhodla podat správní žalobu a ústavní stížnost. V nich se zejména domáhala toho, aby ČSSZ bylo uloženo rozhodnout v její věci standardním způsobem (tj. aby ČSSZ vydala rozhodnutí o důchodu nikoliv jen oznámení o přiznání náhrady důchodu, aby mohla proti tomuto správnímu aktu podat opravné prostředky) a aby jí byly započteny doby pojištění, které získala v Kazachstánu, při stanovení výše důchodu. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 4. 2013, č. j. 72 Ad 62/2011-90 žalobě částečně vyhověl, neboť dospěl k závěru, že oznámení o přiznání náhrady důchodu je rozhodnutím o dávce ve stáří v materiálním slova smyslu, a tudíž by mělo být možné podat proti němu zákonem předpokládaný opravný prostředek (námitky). Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3 Ads 39/2013-43, když dospěl k závěru, že námitky nejsou proti oznámení o přiznání důchodu přípustné a toto oznámení není soudně přezkoumatelné. V řízení o ústavní stížnosti ochránce vystupoval coby amicus curie a podpořil stížnost paní L. K. Přesto Ústavní soud usnesením sp. zn. III. ÚS 2452/11 ze dne 19. února 2013 ústavní stížnost jako nedůvodnou odmítl.

Ke zlepšení sociální situace některých krajanů přispěla Smlouva mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení (č. 57/2014 Sb. m. s.). ČSSZ na základě žádostí o důchod dle této Smlouvy

v případě, že ruský nositel potvrdí doby pojištění získané v bývalém Sovětském svazu a v Rusku, přiznává starobní důchod dle Smlouvy, i když v bezesmluvním období byla jen z českých dob přiznána náhrada důchodu nebo dílčí důchod na základě rozhodnutí o odstranění tvrdosti²⁷.

3. DŮCHODY OSOB, JIMŽ ČESKÁ REPUBLIKA POSKYTLA AZYL

Ochránce se rovněž opakovaně setkává s případy osob (obvykle v době rozhodování o důchodové dávce již občanů ČR), kterým byl v minulosti udělen Českou republikou azyl. Tyto osoby často pocházejí ze států, s nimiž Česká republika nemá sjednanu smlouvu o sociálním zabezpečení, nebo sice tuto smlouvu uzavřenu má, ale v důsledku poskytnuté mezinárodní ochrany nesmí státu původu sdělit, že dotčená osoba se zdržuje na jejím území. ČSSZ tak nemůže požádat příslušnou instituci ve smluvním státě o potvrzení dob pojištění, které žadatel o důchod získal ve smluvním státě (vyjma situace, kdy dotčená osoba výslovně ČSSZ sdělí, že si přeje, aby takto postupovala). Dotčené osobě se tudíž pro účely rozhodování o důchodových dávkách v ČR započítávají jen doby pojištění dle českých předpisů, příp. doby pojištění získané v jiných smluvních státech. Tyto osoby proto obvykle nesplní podmínky nároku na obecný starobní důchod. Na rozdíl od krajanů jim však není odstraňována tvrdost, a pokud nesplní podmínky ani na tzv. pozdní starobní důchod²⁸, jsou ve stáří odkázány na dávky pomoci v hmotné nouzi.

Specifika rozhodování o důchodech azylantů

²⁷ Viz zprávu o šetření ze dne 4. 1. 2016, sp. zn. 5209/2014/VOP.

²⁸ Ustanovení § 29 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

XVII.

Důchody dle dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení

1. ÚVOD

Základní principy Česká republika má sjednáno poměrně velké množství dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení.¹ Pro všechny tyto smlouvy je společné, že jsou založeny na **principu sčítání dob**, který smluvním státům ukládá při rozhodování o důchodu dle smlouvy započítat rovněž dobu pojištění získanou na území druhého smluvního státu. Dalším principem, na němž jsou založeny všechny naše smlouvy o sociálním zabezpečení, je **princip proporcionality**, podle něhož každý ze smluvních států přiznává důchodovou dávku za doby pojištění, které pojištěnec získal na jeho území². Všechny smlouvy mají rovněž společné zakotvení **principu rovného nakládání (zacházení)** s osobami, na které se smlouva vztahuje,

¹ Jejich přehled se nachází na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí: <http://www.mpsv.cz/cs/1275>

² Některé z těchto smluv jsou **částečně modifikovány principem teritoriality**. Jedná se o Smlouvu o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou (č. 29/2003 Sb. m. s.) a Smlouvu o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskou federací (č. 58/2014 Sb. m. s.), kde nová smlouva navazuje na předchozí Dohodu, jež byla založena zcela na principu teritoriality. **Princip teritoriality** znamená, že důchod za všechny doby pojištění, které pojištěnec získal na území smluvních států, poskytuje smluvní stát, na jehož území má pojištěnec ke dni podání žádosti o důchod trvalý pobyt. Pojištěnec tak pobírá pouze jednu důchodovou dávku a stát, který mu ji poskytuje, nakládá s dobami pojištění získanými na území druhého smluvního státu, jako kdyby je pojištěnec získal na jeho území, s jedinou výjimkou – pro výši důchodu nezapočítává výdělků, kterých pojištěnec dosáhl v druhém smluvním státě. Důchod se stanoví z výdělků, jichž pojištěnec dosáhl ve státě, který přiznává důchod, a pokud v tomto státě nedosáhl žádných výdělků, výše důchodu se určí z průměrného výdělků profesí, již pojištěnec vykonával v druhém smluvním státě. Smlouvy o sociálním zabezpečení s Ukrajinou a Ruskem pak zakotvují, že doby pojištění získané pojištěncem v obou smluvních státech před určitým, v nich vymezeným dnem (1. 4. 2003, resp. 31. 12. 2008) započítává jako vlastní dobu pojištění stát, v němž měl pojištěnec trvalý pobyt ke stanovenému dni. Smlouva s Ruskem o sociálním zabezpečení tento zápočet ještě podmiňuje tím, že pojištěnec musel získat před 31. 12. 2008 alespoň 1 rok pojištění podle právních předpisů smluvní strany, která má všechny doby pojištění započítat. Pokud není tato podmínka splněna, doby pojištění vezme v úvahu ta smluvní strana, podle jejích právních předpisů byly skutečně získány (čl. 30 odst. 3).

DŮCHODY DLE DVOUSTRANNÝCH SMLUV O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

a **exportu dávek**, tj. jejich poskytování do druhého smluvního státu³, a jsou uzavírány na **dobu neurčitou**.

Další instituty jsou pak v jednotlivých smlouvách vymezeny různorodě. Ukazuje to již osobní rozsah působnosti jednotlivých smluv. Některé smlouvy jsou založeny na **státoobčanském principu**⁴, to znamená, že se aplikují pouze na občany smluvních stran, jiné mají **univerzální rozsah**, tj. vztahují se na všechny osoby, které podléhaly právním předpisům ČR a druhého smluvního státu⁵. Doby pojištění získané na území druhého smluvního státu pak jsou započítávány buď jen tehdy, když bez nich nevznikne nárok na důchodovou dávku⁶, nebo naopak vždy, když je pojištěnec získá.

Vznikne-li pojištěnci nárok na dávku pouze z dob pojištění, které získal na území státu rozhodujícího o jeho důchodu, a smlouva neumožňuje v této situaci započíst doby pojištění z druhého smluvního státu, přízná mu nositel důchodového pojištění tzv. **plný (solo) důchod**, při jehož výpočtu nepřihledne k době pojištění získané v druhém smluvním státě. Pokud pojištěnci nevznikne nárok na dávku pouze z dob pojištění získaných na území dotčeného státu, přízná mu jeho nositel pojištění tzv. **dílčí důchod**. Dílčí důchod se vypočítává tak, že se nejprve stanoví tzv. **teoretická výše důchodu**, tj. výše důchodu, která by pojištěnci náležela, kdyby všechny doby pojištění získal na území tohoto státu. Z teoretické výše důchodu se pak vypočte **skutečná výše** důchodu tak, že teoretická výše důchodu se vynásobí podílem doby pojištění získané v předmětném státě vůči celkové době pojištění. Tímto postupem se vypočte dílčí důchod odpovídající době pojištění získané dotčenou osobou na území státu, který jí příznává důchod.

V případech, kdy mezinárodní smlouva umožňuje započíst doby pojištění získané v druhém smluvním státě i tehdy, když doba pojištění získaná v jednom státě postačuje pro vznik nároku na důchod v něm, se provádí **srovnávací výpočet** důchodu stanoveného jen z vlastních dob pojištění (**solo důchod**) a **dílčího důchodu** s připočtením dob získaných

Plný důchod

Dílčí důchod

Srovnávací výpočet

³ Některé státy nevyplácejí důchody důchodcům žijícím mimo jejich výsostné území, pokud nepobývají ve státě, s nímž má dotčený stát sjednanu smlouvu o sociálním zabezpečení (např. Ukrajina). Pro Českou republiku to ovšem neplatí, na základě ustanovení § 116 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se české důchody vyplácejí do jakéhokoliv státu, nejen do států smluvních, na základě předložení ověřeného potvrzení o žití.

⁴ Např. čl. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou, čl. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskou federací.

⁵ Např. čl. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Spojenými státy americkými (č. 85/2008 Sb. m. s.), čl. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Republikou Makedonie (č. 2/2007 Sb. m. s.).

⁶ Například čl. 13 a 16 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskem, čl. 16 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Kanadou (č. 1/2003 Sb. m. s.), čl. 14 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Izraelem (č. 73/2002 Sb. m. s.).

DŮCHODY II

Zápočet dob získaných ve třetím státě v druhém smluvním státě a vyšší z těchto dávek se pojištěnci přizná⁷. Některé smlouvy pak výslovně umožňují vedle dob pojištění získaných v obou smluvních státech započítat i **doby získané v jiných (třetích) smluvních státech**⁸. Někdy je započtení těchto dob ještě navázáno na další podmínku, a to, že s třetím státem mají uzavřenu smlouvu o sociálním zabezpečení obě smluvní strany⁹. Některé smlouvy zápočet dob získaných v třetích státech naopak nepředpokládají¹⁰.

Zápočet výdělků Při výpočtu výše důchodů smluvní státy nikdy nezapočítávají výdělků, jichž pojištěnec dosáhl na území druhé smluvní strany. Doby pojištění získané ve smluvním státě jsou obvykle **vylučovány** z rozhodného období¹¹, příp. se za tyto doby dosazují tzv. **průměrné indexované výdělků** vypočtené z výdělků, kterých osoba dosáhla na území státu, jenž rozhoduje o příslušné důchodové dávce¹².

Časová působnost smluv Obvyklým pravidlem pak rovněž bývá, že důchody se podle příslušné smlouvy přiznávají nejdříve ode dne jejího vstupu v platnost, a zároveň se však smlouva vztahuje i na sociální události, které nastaly přede dnem jejího vstupu v platnost a pro přiznání důchodů podle smlouvy se započítávají i doby pojištění získané na území smluvních stran přede dnem vstupu smlouvy v platnost¹³. Některé smlouvy pak zakotvují, že dávky přiznané přede dnem jejich vstupu v platnost se na základě nové smlouvy nepřepočítávají¹⁴, jiné naopak přepočet umožňují¹⁵.

⁷ Například čl. 15 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Japonskem (č. 42/2009 Sb. m. s.), čl. 16 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Moldavskou republikou (č. 85/2012 Sb. m. s.).

⁸ Například čl. 15 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Moldavskou republikou, čl. 13 odst. 2 Smlouvy mezi ČR a Austrálií o sociálním zabezpečení (č. 58/2011 Sb. m. s.).

⁹ Například čl. 16 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávií o sociálním zabezpečení (č. 130/2002 Sb. m. s.), která se aplikuje na právní vztahy mezi ČR a Srbskem, jakož i mezi ČR a Černou Horou v oblasti sociálního zabezpečení

¹⁰ Například Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Izraelem (č. 73/2002 Sb. m. s.), Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Kanadou (č. 1/2013 Sb. m. s.).

¹¹ Například čl. 16 odst. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Kanadou, čl. 7 odst. 1 Správního ujednání k provádění Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou (č. 93/2003 Sb. m. s.).

¹² Například čl. 15 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Japonskem, čl. 14 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Indickou republikou (č. 45/2014 Sb. m. s.).

¹³ Například čl. 30 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskou federací, čl. 25 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Jižní Koreou.

¹⁴ Například čl. 30 odst. 4 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskou federací, čl. 36 odst. 4 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Svazovou republikou Jugoslávií, která se aplikuje ve vztahu k Srbsku a Černé Hoře.

¹⁵ Například čl. 20 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Chilskou republikou (č. 23/2004 Sb. m. s.), čl. 40 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Státem Izrael.

Ochránce se v rámci své praxe nejčastěji zabývá aplikací Dohody, která již v současné době není platná a Smlouvy. Praktické poznatky z aplikace těchto dvou smluvních dokumentů proto budou blíže popsány v následujícím textu.

2. DOHODA MEZI ČESKOSLOVENSKOU REPUBLIKOU A SVAZEM SOVĚTSKÝCH SOCIALISTICKÝCH REPUBLIK O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

Dohoda byla v našem státě používána po celá desetiletí. Po rozpadu Sovětského svazu a Československa vedla Česká republika jednání o jejím dalším používání s jednotlivými nástupnickými státy SSSR. Tato jednání byla ukončena v různé době, přičemž převážná část nástupnických států SSSR si nepřála být touto Dohodou vázána. Ve vztahu k Ukrajině a Ruské federaci si pak nahrazení Dohody novými smluvními dokumenty přála Česká republika. Pro každý nástupnický stát SSSR byla aplikace Dohody skončena k jinému datu. Sukcesní jednání s dotčenými státy vedlo Ministerstvo zahraničních věcí, které poté o jejich výsledku informovalo MPSV a ostatní rezorty. Jediné dva státy, u nichž bylo sdělení o ukončení aplikace Dohody zveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv, byly Ukrajina¹⁶ a Rusko¹⁷. Ukončení aplikace Dohody vůči ostatním postsovětským státům nebylo ve Sbírce mezinárodních smluv publikováno. ČSZ však na základě informací od Ministerstva práce a sociálních věcí o ukončení sukcesních jednání s jednotlivými postsovětskými republikami přestala Dohodu na důchodové dávky osob, jež v nich získaly nějakou dobu pojištění, aplikovat.

Dne 3. 6. 2009 vydal Ústavní soud ČR **nález sp. zn. I. ÚS 420/09**, v němž konstatoval, že v souladu s principem předvídatelnosti práva a principem legitimního očekávání je třeba k tomu, aby stát mohl ve vztahu k adresátům práva přestat aplikovat mezinárodní smlouvu, publikovat ve Sbírce mezinárodních smluv sdělení o jednostranném právním aktu, jímž došlo k ukončení platnosti předmětného mezinárodněprávního závazku České republiky. Dokud není ukončení platnosti mezinárodní smlouvy vnitrostátně publikováno, nemůže se ho stát dovolávat vůči jednotlivcům a upírat jim práva z mezinárodní smlouvy plynoucí. To

Kroky
k ukončení
aplikace
Dohody

Prodloužení
používání
Dohody

¹⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 81/2000 Sb. m. s. o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv 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.

¹⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 87/2008 Sb. m. s. o ukončení platnosti Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení a Protokolu k Dohodě ve vztahu k Ruské federaci.

znamená, že do doby publikace sdělení o skončení platnosti mezinárodní smlouvy ve Sbírce mezinárodních smluv, je stát povinen předmětnou mezinárodní smlouvu v jednotlivých důchodových záležitostech používat.

K publikaci sdělení o ukončení aplikace Dohody na právní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení mezi ČR a Ázerbájdžánem¹⁸, Arménií¹⁹, Běloruskem²⁰, Kazachstánem²¹, Kyrgyzstánem²², Moldávií²³, Tádžikistánem²⁴, Uzbekistánem²⁵, Gruzii²⁶ a Turkmenistánem²⁷ došlo až **dne 23. září 2009**. Od tohoto data se tudíž Dohoda na právní vztahy mezi ČR a dotčenými státy neaplikuje.

Podmínky pro dodatečné použití Dohody Ochránce v rámci své činnosti řeší poměrně velké množství podnětů, kde se stěžovatelé domáhají toho, aby na jejich důchodovou záležitost byla **Dohoda aplikována**. Pro vznik nároku na důchod dle Dohody je třeba splnit dvě podmínky. Jednak musí dojít ke **vzniku sociální události**, s níž je dle zákona o důchodovém pojištění spojen nárok na důchodovou dávku, v době aplikace Dohody, jednak musí dotčená osoba v době aplikace Dohody **podat žádost** o příslušnou důchodovou dávku. Pokud tak neučinila, nárok na důchod jí netrval, i když podmínky nároku na něj mohly být splněny v době aplikace Dohody (typicky pojištěnec dosáhl důchodového věku v době aplikace Dohody a ke dni jeho dosažení by při započtení dob pojištění v obou smluvních státech získal potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na důchod, ale o tento důchod nepožádal před uveřejněním sdělení o ukončení aplikace Dohody ve Sbírce mezinárodních smluv).²⁸ V této souvislosti je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59, v němž Nejvyšší správní soud zmínil, že *„není rozhodné, zda žadatel o starobní důchod ještě za platnosti Dohody dosáhl důchodového věku a získal doby zaměstnání, což jsou základní podmínky vzniku nároku na starobní důchod podle zákona o důchodovém pojištění. Naopak dosažení důchodového věku a získání potřebné doby pojištění se musí posuzovat podle právního stavu, který tu je v době rozhodování nebo alespoň v době podání žádosti o starobní důchod“*.²⁹

¹⁸ Sdělení č. 73/2009 Sb. m. s.

¹⁹ Sdělení č. 76/2009 Sb. m. s.

²⁰ Sdělení č. 79/2009 Sb. m. s.

²¹ Sdělení č. 77/2009 Sb. m. s.

²² Sdělení č. 80/2009 Sb. m. s.

²³ Sdělení č. 81/2009 Sb. m. s.

²⁴ Sdělení č. 75/2009 Sb. m. s.

²⁵ Sdělení č. 78/2009 Sb. m. s.

²⁶ Sdělení č. 82/2009 Sb. m. s.

²⁷ Sdělení č. 74/2009 Sb. m. s.

²⁸ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 14. listopadu 2014, sp. zn. 7449/2013/VOP/JČ, s. 304 tohoto sborníku.

²⁹ Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003-48 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2011, č. j. 3 Ads 87/2011-39.

Některým stěžovatelům ochránce přisvědčil, že v jejich případě měla být Dohoda skutečně aplikována. Stěžovatelka G. S.³⁰ pracovala na území dnešní Gruzie. Důchodového věku dle českých předpisů dosáhla dne 26. 4. 1993. Trvalý pobyt v ČR jí byl povolen ke dni 23. 1. 2006. K tomuto dni stěžovatelka v roce 2006 požádala o přiznání českého starobního důchodu. Důchod jí nebyl přiznán s odkazem na ukončení aplikace Dohody na právní vztahy mezi ČR a Gruzii ke dni 9. 9. 2004. V rámci šetření ochránce ČSSZ uvedla, že zamítnutí žádosti bylo provedeno v souladu s platnou právní úpravou, s čímž se ochránce nespokojil a argumentoval právě nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09. Na jeho základě ČSSZ přehodnotila svůj přístup a stěžovatelce zpětně starobní důchod přiznala.

ČSSZ pak odmítá akceptovat závěr ochránce, že nepřiznání důchodových dávek pojištěncům, kteří o ně požádali před 23. 9. 2009, představovalo **protiprávní postup**. Příkladem lze uvést rozhodování o invalidních důchodech pro stěžovatele V. B.³¹ Dle závěru ochránce ČSSZ pochybila, když při rozhodování o jeho plném invalidním důchodu v roce 2004 a o částečném invalidním důchodu v roce 2007 neaplikovala Dohodu. Pan V. B. je krajanem, který do ČR přišel na pozvání vlády ČR z Kazachstánu. Při rozhodování o jeho invalidních důchodech mu však ČSSZ započítala pouze dobu pojištění, kterou získal po přesídlení z Kazachstánu v České republice. Na základě zásahu ochránce ČSSZ rozhodla o změně jeho invalidních důchodů dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, doplatek důchodů však stěžovateli poskytla pouze za období 5 let zpětně ode dne, kdy se na ni obrátil ochránce a žádal, aby stěžovateli poskytla neprávem odepřenou část důchodové dávky.

ČSSZ argumentovala tím, že až do vyhlášení nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 420/09 postupovala v souladu s právem, když na právní vztahy mezi ČR a Kazachstánem v oblasti sociálního zabezpečení od 1. 1. 2001 neaplikovala Dohodu. Postupovala tudíž správně i při rozhodování o plném a částečném invalidním důchodu pana V. B. I sám Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 420/09 konstatoval, že pochybení se dopustilo Ministerstvo zahraničních věcí, když ve Sbírce mezinárodních smluv nezveřejnilo oznámení o ukončení aplikace Dohody na právní vztahy s jednotlivými nástupnickými státy SSSR, nikoliv ČSSZ. Za této situace dle mínění ČSSZ stěžovateli náleží doplatek jeho důchodových dávek pouze 5 let zpětně ode dne zjištění, že dávka byla poskytnuta v nižší výši, než náležela.

³⁰ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 5. 2014, sp. zn. 5478/2013/VOP.

³¹ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 978/2013/VOP.

S tímto tvrzením se ochránce neztotožnil. Zastával názor, že samotná skutečnost, že protiprávnost nepoužívání Dohody byla konstatována Ústavním soudem ČR až v roce 2009, neznamená, že tento postup byl v souladu s právní úpravou platnou v období 1. 1. 2001 – 22. 9. 2009. Jednalo se toliko o ustálenou správní praxi, která však byla dodatečně označena za protiprávní, byť v době její realizace byly správní orgány přesvědčeny o jejím souladu s ústavním pořádkem ČR.

Poskytování doplatku důchodu Dle přesvědčení ochránce měl být doplatek důchodů stěžovateli přiznán již od 1. 1. 2006. Toto své tvrzení ochránce opíral o ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění od 1. 1. 2009, podle něhož, 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 jakého 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; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí zdpo obdobně. 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 jakého náleží, **v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.**

Zpětná výplata důchodu je omezena ustanovením čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., podle něhož se za dobu před 1. lednem 2009 důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008.

Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo, ve znění do 31. 12. 2008, 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 jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však **tři roky nazpět** ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta třetí zdpo obdobně.

Na základě výše uvedeného ochránce tvrdil, že doplatek důchodu měl být panu V. B. poskytnut nejpozději od 1. 1. 2006. ČSSZ však odmítala přijmout jím požadované opáření k nápravě. Ochránce se proto obrátil s žádostí o zjednání nápravy na MPSV. To se se s názorem ochránce ztotožnilo a ČSSZ uložilo, aby panu V. B. poskytla doplatek důchodů od 1. 1. 2006.

Vylučování zahraničních dob získaných po 1. 1. 1996 Další problém, s nímž se ochránce opakovaně při rozhodování o důchodech dle Dohody setkává, je **nevylučování dob pojištění, které pojištěnec získal v některém z nástupnických států SSSR po 1. 1. 1996**, z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu.

DŮCHODY DLE DVOUSTRANNÝCH SMLUV O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

ČSSZ takto postupovala dle prováděcího pokynu k Dohodě č. 115/2006. Tento její postup „posvětil“ i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2009, č. j. 3 Ads 147/2008-60. V něm Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že doby pojištění získané po 1. 1. 1996 v některém z nástupnických států SSSR nemají být při rozhodování o důchodu vylučovány, protože tyto doby pojištění jsou tzv. dobami zaměstnání v cizině, které se z rozhodného období vylučují jen do 31. 12. 1995. Následně však stejný senát Nejvyššího správního soudu (ovšem v jiném personálním složení) dospěl k závěru, že doby zaměstnání v nástupnickém státě SSSR po 1. 1. 1996 by měly být na základě Dohody považovány za české doby pojištění a měly by být vyloučeny dle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění jako doby, kdy pojištěnec byl poplatníkem pojistného na důchodové pojištění, nelze však zjistit výši jeho vyměřovacích základů. Tímto postupem by nedošlo k rozmělnění výdělků, kterých pojištěnci v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu dosahovali. Předložil proto tento problém k rozhodnutí rozšířenému senátu, který v usnesení ze dne 30. července 2013, sp. zn. 3 Ads 156/2011-116 konstatoval, že „*Při stanovení výpočtového základu procentní výměry důchodu podle § 15 a následujících zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, s použitím čl. 5 odst. 1 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb. se doby pojištění získané na území druhé smluvní strany považují za vyloučené doby, o které se snižuje počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období*“.

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ovlivnilo celou správní praxi. Na jeho základě ČSSZ doby pojištění získané po 1. 1. 1996 v nástupnických státech SSSR z rozhodného období vylučuje.³²

Ochránce se rovněž zabýval postupem ČSSZ při stanovení **výše důchodu** dle čl. 5 Dohody. Podle něj se občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení pracovali, vyměřují důchody **z výdělku dosaženého v zaměstnání v zemi, do níž přesídlili** (čl. 5 odst. 1 Dohody). Občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení nepracovali, se vyměří důchody **z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace** ke dni přiznání důchodu v zemi, do níž přesídlili. Stejně se postupuje při výpočtech důchodu u občanů, kteří přesídlili z jedné země do druhé po přiznání důchodu (čl. 5 odst. 2 Dohody). Z předmětného ustanovení vyplývá, že pokud byl pojištěnec, který pracoval na území některého z nástupnických států SSSR

Stanovení
výše
důchodu
dle Dohody

³² Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 978/2013/VOP nebo zprávu o šetření ochránce ze dne 15. 12. 2014, sp. zn. 2825/2014/VOP.

a přesídlil do ČR, výdělečně činný v ČR, stanoví se výše jeho důchodu příznávaného dle Dohody výhradně z vyměřovacích základů (výdělků), jichž dosáhl na území ČR. Pouze pokud na území ČR neměl žádné vyměřovací základy (výdělky), stanoví se výše českého důchodu z tzv. fiktivního výdělků osoby činné v obdobném oboru a mající podobnou kvalifikaci ke dni přiznání důchodu v ČR. Z uvedeného vyplývá, že se **neprovádí srovnávací výpočet** výší takto stanovených důchodů. Fiktivní výdělky ČSSZ sděluje na základě její žádosti MPSV.

Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud³³. V posuzovaném případě se ruská lékařka, která před přiznáním českého důchodu dle Dohody pracovala v ČR, domáhala toho, aby její důchod odpovídal průměrné výši starobního důchodu českého lékaře. Nejvyšší správní soud potvrdil rozhodnutí ČSSZ i příslušného krajského soudu, jímž žalobu zamítl, právě s odůvodněním, že v případě, kdy osoba v ČR dosáhla před přiznáním důchodu výdělků, stanoví se její důchod pouze dle čl. 5 odst. 1 Dohody, tj. z jejich skutečných vyměřovacích základů, nikoliv dle čl. 5 odst. 2 Dohody z fiktivního výdělků.

Problematikou, zda má být důchod vyměřen ze skutečných vyměřovacích základů pojištění nebo z fiktivního výdělků, se zabýval ochránce ve věci paní E. A.³⁴ Stěžovatelka dosáhla důchodového věku podle českých předpisů dne 4. 4. 2006. K tomuto dni měla trvalý pobyt na území Ruské federace a od ruského nositele pojištění pobírala starobní důchod. Zároveň však v této době měla povolen přechodný pobyt v ČR a od roku 2004 do roku 2007 zde vykonávala výdělečnou činnost, v níž dosahovala velmi nízkých vyměřovacích základů. Trvalý pobyt na území ČR stěžovatelka získala až ode dne 9. 7. 2008. K tomuto dni jí ČSSZ přiznala český starobní důchod s datem výplaty ode dne 1. 1. 2009, kdy jí přestal být poskytován ruský důchod. Starobní důchod byl stěžovatelce přiznán v minimální výši.

Nízká výše starobního důchodu stěžovatelky byla způsobena zejména přetržkou doby pojištění od 20. 10 1992 do 3. 6. 2003 a taktéž tím, že jí ČSSZ vypočetla starobní důchod z českých vyměřovacích základů za období let 2004–2007. Ochránce vyhodnotil tento postup jako nesprávný, protože aby ČSSZ mohla vypočíst důchod ze skutečných výdělků žadatelky, musela by mít postaveno najisto, že pojištěnka **po přesídlení do ČR pracovala** a dosáhla zde výdělků, z nichž by jí pak vyměřila starobní důchod podle čl. 5 odst. 1 Dohody. Ochránce považuje za den přesídlení **den, kdy je osobě povolen trvalý pobyt na území ČR**. Stejný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku 20. 5. 2010, č. j. 6 Ads 56/2009-52.

Přesídlení

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 4 Ads 196/2015-35.

³⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 7. 2015 a závěrečné stanovisko ze dne 5. 2. 2016, sp. zn. 7187/2014/VOP.

Stěžovatelka pracovala na území ČR pouze před svým přesídlením, nikoliv po něm, starobní důchod jí tudíž měl být vypočten z **fiktivního výdělku** dle čl. 5 odst. 2 Dohody.

Paní E. A. pak v roce 2010 znovu začala vykonávat zaměstnání v ČR. Rovněž požádala ČSSZ, aby jí stanovila výši starobního důchodu z fiktivního výdělku. ČSSZ na jednu stranu připustila, že ode dne 9. 7. 2008 měla stěžovatelce přiznat starobní důchod z fiktivního výdělku, protože však stěžovatelka po přesídlení na území ČR pracovala (od roku 2010), nelze jí důchod z fiktivního výdělku dodatečně přiznat.

Toto odůvodnění nepovažoval ochránce za správné. Naopak dospěl k závěru, že výdělek z roku 2010, jehož stěžovatelka dosahovala současně s pobíráním starobního důchodu, nemohl mít žádný vliv na výši důchodu přiznaného ode dne 9. 7. 2008. To znamená, že ani výkon práce na území ČR po přiznání českého starobního důchodu nezakládá aplikaci čl. 5 odst. 1 Dohody.³⁵

Na základě zprávy o šetření, v níž ochránce konstatoval pochybení ČSSZ, provedla ČSSZ dodatečné šetření dob, kdy byla stěžovatelka v ČR zaměstnána. Přitom dospěla k závěru, že paní E. A. v ČR pracovala od 14. 6. 2004 do 31. 7. 2008. Byla tedy výdělečně činná nejen ke dni přesídlení, ale i několik dní po něm. Proto setrvala na názoru, že jí byl důchod stanoven správně z výdělků, kterých v ČR dosáhla. Z evidenčního listu důchodového pojištění vyhotoveného zaměstnavatelem však vyplývalo, že účast na důchodovém pojištění stěžovatelky trvala v roce 2008 pouze do 30. 6. 2008. Krátká pracovní činnost v červenci 2008 vůbec nemusela založit účast na důchodovém pojištění. I tehdy, pokud by účast na důchodovém pojištění založila, však byly dle mínění ochránce splněny podmínky pro to, aby byl paní E. A. důchod stanoven z fiktivního výdělku dle čl. 5 odst. 2 Dohody.

Ochránce argumentoval rozhodnutími Nejvyššího správního soudu³⁶, v nichž tento soud dospěl k závěru, že podle § 18 odst. 1 věty první zdpo mohou být při stanovení osobního vyměřovacího základu zohledněny jen výdělky dosažené do konce roku předcházejícího roku přiznání důchodu (při stanovení osobního vyměřovacího základu se nevychází z výdělků dosažených v období kalendářního roku, ve kterém k přiznání důchodu došlo). Pokud tedy pojištěnec ke dni přesídlení a několik dní v po něm dosahoval výdělků a důchod mu má být přiznán ke dni přesídlení, nelze tyto výdělky započíst pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu, protože byly dosaženy mimo rozhodné období. Žalobce

³⁵ Ke dni redakční uzávěrky sborníku nebylo vyřizování tohoto podnětu ukončeno. Po uzavření věci bude výsledek dostupný z: <http://eso.ochrance.cz>

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2010, č. j. 4 Ads 58/2009-38, a navazující usnesení ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ads 158/2010-43.

tudíž po přesídlení nedosáhl v České republice výdělků, z nichž by bylo možné podle zákona o důchodovém pojištění vyměřit starobní důchod, v důsledku čehož nebyla v dané věci naplněna hypotéza pro použití právní normy obsažené v čl. 5 odst. 1 Dohody. Žalobci tak mohl být český starobní důchod vyměřen pouze podle dle čl. 5 odst. 2 Dohody z průměrného měsíčního výdělku, kterého ke dni přiznání důchodu dosahovali v České republice zaměstnanci obdobného oboru a kvalifikace.

Na základě uvedeného závěrečného stanoviska pak ČSSZ uznala, že paní E. A. je třeba přiznat starobní důchod dle čl. 5 odst. 2 Dohody.

Započítávání
dob na
základě
pracovní
knížky

Ochránce se dále setkal i s **proklientským přístupem ČSSZ** při rozhodování o důchodech dle Dohody. V rámci praxe se stává, že nositel důchodového pojištění z bývalého smluvního státu na žádost ČSSZ nepotvrdí dobu pojištění, přestože mu ČSSZ odešle ověřenou kopii pracovní knížky od žadatele o důchodovou dávku. V případech, kdy zahraniční nositel ani po několika urgencích ze strany ČSSZ nezašle potvrzení dob pojištění, příp. ČSSZ sdělí, že jeho stát se necítí být vázán Dohodou, a tudíž doby pojištění konkrétní osoby nebude ČSSZ potvrzovat, ČSSZ přistupuje k mimořádnému řešení důchodové záležitosti, seznámí se s obsahem pracovní knížky, a pokud nemá pochybnosti o pravosti zápisů v ní, **započte doby pojištění** v bývalém smluvním státě **na základě předmětné pracovní knížky**.

3. SMLOUVA MEZI ČESKOU REPUBLIKOU A UKRAJINOU O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

Zápočet dob
získaných
před
1. 4. 2003

Nejčastějším problémem, který ochránce při aplikaci Smlouvy řeší, je použití přechodného ustanovení zakotveného v čl. 39 odst. 4. Podle něj mají být doby pojištění získané podle právních předpisů obou smluvních stran jejich občany ke dni vstupu této Smlouvy v platnost považovány **za doby pojištění té smluvní strany**, na jejímž území měl občan k uvedenému datu, nebo naposledy před tímto dnem, **trvalý pobyt**. Jinak řečeno, všechny doby pojištění, které občan ČR nebo Ukrajiny získal přede dnem 1. 4. 2003 na území obou smluvních států, započte jako svoji dobu pojištění stát, v němž byla dotčená osoba hlášena k trvalému pobytu ke dni vstupu Smlouvy v platnost. Občané Ukrajiny, kteří po roce 1990 přišli do ČR za účelem výkonu práce, si velmi často stěžují, že pro ně nebylo možné získat před 1. 4. 2003 trvalý pobyt na území ČR³⁷ a v důsledku

³⁷ Trvalý pobyt cizinců je definován v ustanovení § 65 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Před vstupem Smlouvy v platnost mohl cizinec požádat o trvalý pobyt až po 10 letech nepřetržitého pobytu na území ČR na dlouhodobé vízum (§ 67

toho jim za doby pojištění získané v ČR do 31. 3. 2003 poskytuje starobní důchod Ukrajina, přičemž při stanovení jeho výše nezapočítává výdělků, kterých dosáhli v ČR a z nichž zaplatili pojistné na sociální zabezpečení. Částka důchodu, kterou tyto pojištěnci obdrží z ukrajinského penzijního systému za doby pojištění získané v ČR, je výrazně nižší než částka, která by jim byla za tyto doby poskytována z českého systému důchodového pojištění. Tento postup, jakkoliv je dotčenými osobami vnímán jako nespravedlivý³⁸, hodnotí ochránce jako souladný s platnou právní úpravou. Vedle osob, které se cítí být uvedeným pravidlem poškozeny, totiž existuje neméně početná skupina osob, které před 1. 4. 2003 pracovaly na území Ukrajiny a ke dni 1. 4. 2004 měly trvalý pobyt v ČR, díky čemuž jim celou důchodovou dávku za dobu přede dnem platnosti Smlouvy poskytuje Česká republika³⁹.

Jedním z případů aplikace čl. 39 odst. 4 Smlouvy byl podnět pana T. CH.⁴⁰ Stěžovatel pracoval v průběhu svého života na Ukrajině a v České republice (zde byl důchodově pojištěn od roku 1996 do roku 2010). V roce 2010 požádal o přiznání starobního důchodu ode dne 18. 2. 2009. ČSSZ mu přiznala dílčí český starobní důchod a v řízení informovala ukrajinského nositele důchodového pojištění o dobách, v nichž byl stěžovatel v ČR důchodově pojištěn (zároveň ukrajinského nositele upozornila na to, že ke dni 31. 3. 2003 měl stěžovatel trvalý pobyt na Ukrajině). Ukrajinský nositel důchodového pojištění však ve svém potvrzení o dobách pojištění, které pan T. CH. získal podle ukrajinských předpisů, období od 1. 11. 1996 do 31. 3. 2003 nepotvrdil jako ukrajinskou dobu pojištění, přestože tak měl dle čl. 39 odst. 4 Smlouvy učinit. ČSSZ se cítila být vázána obsahem potvrzení od ukrajinského nositele důchodového pojištění, proto panu T. CH. zmíněné období nezapočetla jako dobu důchodového pojištění. Stalo se tak, že předmětné období **nezhodnotil pojištěnci ani jeden ze smluvních států**. Ochránce proto zahájil ve věci šetření a zjistil, že v mezidobí ČSSZ obdržela

**Odmítnutí
započtení
dob oběma
státy**

zákona o pobytu cizinců ve znění do 30. 7. 2003), což byla skutečně velmi dlouhá doba. Zákon ale stanovil i kategorie cizinců, kteří mohli o povolení trvalého pobytu požádat bez splnění podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území. O povolení trvalého pobytu se takto mohl ucházet např. cizinec, který o vydání tohoto povolení žádal za účelem společného soužití s občanem ČR, který měl na území ČR hlášen trvalý pobyt, za podmínky, že cizinec byl manželem občana ČR (§ 65 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců).

³⁸ Vyrozumění ochránce o odložení věci ze dne 27. března 2013, sp. zn. 1658/2013/VOP.

³⁹ Paradoxní je, že i tyto osoby se cítí být mnohdy tím, že jim důchod poskytuje pouze Česká republika, poškozeny a přály by si, aby jim byly poskytovány dva dílčí důchody (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Ads 104/2006-36, proti němuž žalobkyně podala i ústavní stížnost, jež byla usnesením Ústavního soudu ČR ze dne 28. 8. 2008 sp. zn. II. ÚS 2872/07 odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost).

⁴⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. října 2013, sp. zn. 3196/2013/VOP.

potvrzení ukrajinského nositele důchodového pojištění, který období od 1. 11. 1996 do 31. 3. 2003 dodatečně zhodnotil jako ukrajinskou dobu pojištění, a proto ČSSZ vydala rozhodnutí o změně důchodu, v němž k předmětné době přihlédla. Vzhledem k povaze uvedeného období však je ČSSZ měla započítat ihned, i když je ukrajinský nositel důchodového pojištění nepotvrdil jako ukrajinskou dobu, protože bylo získáno podle českých právních předpisů, a o získání této doby sama vydala potvrzení.

Trvalý pobyt v obou státech Určování státu, v němž měl pojištěnec ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt, je v některých případech poměrně složité. Ochránce se zabýval podnětem stěžovatelky L. P.⁴¹, která byla ke dni 1. 4. 2003 **hlášena k trvalému pobytu v obou smluvních státech.**⁴² Od 1. 9. 1999 byl stěžovatelce přiznán ukrajinský starobní důchod pouze z dob pojištění, které získala na Ukrajině. V roce 1999 se přestěhovala do České republiky, vykonávala zde výdělečnou činnost a v roce 2005 požádala o starobní důchod. ČSSZ požádala o potvrzení dob pojištění ukrajinského nositele, který po obdržení podání ČSSZ přepočtl výši dříve přiznaného starobního důchodu za doby pojištění, které stěžovatelka získala na území ČR v období od 20. 1. 1999 do 31. 3. 2003. Vzhledem k této skutečnosti ČSSZ přiznala paní L. P. dílčí starobní důchod jen za doby důchodového pojištění od 1. 4. 2003.

Po vyhodnocení všech okolností případu dospěl ochránce k závěru, že příslušná k započtení dob pojištění získaných stěžovatelkou na území ČR od 20. 1. 1999 do 31. 3. 2003 je Česká republika.

Ochránce vzal zejména v úvahu, že stěžovatelce byl v bezesmluvním období přiznán z ukrajinských dob pojištění starobní důchod a poté již na Ukrajině nebyla důchodově pojištěna, v roce 2001 získala paní L. P. na území ČR trvalý pobyt a vykonávala zde výdělečnou činnost. Ukrajinskému nositeli důchodového pojištění bránilo ustanovení čl. 40 odst. 2 Smlouvy⁴³, aby po jejím vstupu v platnost dodatečně přepočtl dříve přiznaný důchod a aby jej navýšil za doby pojištění, které stěžovatelka získala na území ČR po přiznání ukrajinského důchodu. Když tak učinil, byla ČSSZ povinna jej na toto pochybení upozornit a sama za uvedené doby přiznat dílčí český důchod. ČSSZ zmíněnou argumentaci akceptovala a dodatečně stěžovatelce dobu pojištění od 20. 1. 1999 do 31. 3. 2003

⁴¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 3. 2013, sp. zn. 4800/2011/VOP.

⁴² V ČR jí byl povolen trvalý pobyt v roce 2001. Paní L. P. však tuto skutečnost nenahlásila ukrajinským úřadům, protože kdyby tak učinila, nebyl by jí vyplácen ukrajinský starobní důchod.

⁴³ Podle tohoto ustanovení nebudou důchody přiznané před vstupem této Smlouvy v platnost v případě přesídlení občanů z jedné smluvní strany do druhé smluvní strany přepočítávány a budou vypláceny smluvní stranou, která důchod přiznala.

DŮCHODY DLE DVOUSTRANNÝCH SMLUV O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

započetla jako českou dobu pojištění a ukrajinského nositele pojištění upozornila na jeho nesprávný postup.⁴⁴

Současnou aplikací čl. 39 odst. 4 a čl. 40 odst. 2 Smlouvy se ochránce zabýval rovněž ve věci paní P. B.⁴⁵ ČSSZ odmítala stěžovatelce přiznat od 1. 4. 2003 dílčí důchod dle Smlouvy za doby pojištění, které paní P. B. získala na území ČR od roku 1996 (jednalo se celkem o cca 5 let doby pojištění), přestože jmenovaná měla ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt v ČR. ČSSZ argumentovala tím, že paní P. B. nelze dílčí český důchod přiznat vůbec, protože jí je ke dni 1. 4. 2003 poskytován starobní důchod ukrajinským nositelem pojištění. Ochránce v rámci svého šetření však zjistil, že Ukrajina přiznala paní P. B. starobní důchod v bezesmluvním období jen z dob pojištění, které stěžovatelka získala na jejím území. Konstatoval proto pochybení ČSSZ spočívající v nepřiznání dílčího českého důchodu. Na základě šetření ochránce ČSSZ své pochybení napravila.

Určováním příslušnosti k zápočtu dob pojištění získaných před 1. 4. 2003 se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č.j. 6 Ads 120/2009-55 konstatoval, že podle čl. 39 odst. 4 Smlouvy je ke zhodnocení dob pojištění získaných na území některého ze smluvních států před vstupem této Smlouvy v platnost příslušný smluvní stát, na jehož území měl žadatel trvalý pobyt ke dni vstupu citované smlouvy v platnost, nikoli smluvní stát, na jehož území měl žadatel pobyt v době, kdy tyto doby pojištění získal.

V rozsudku ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 Ads 182/2015-40 řešil Nejvyšší správní soud spor o zhodnocení doby pojištění od 2. 11. 1992 do 31. 7. 2003. Žalobkyně byla v této době zaměstnána na území České republiky pro zaměstnavatele – organizační složku, jejíž mateřská společnost měla sídlo na Ukrajině. V době od 29. 2. 1993 do 29. 7. 2003 jí byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt, následně od 30. 7. 2003 trvalý pobyt.

ČSSZ dospěla k závěru, že veškeré doby pojištění získané dotčenou osobou do 1. 4. 2003 jsou ukrajinskými dobami pojištění. Ukrajinský nositel pojištění však potvrdil dobu pojištění pouze do 1. 11. 1992. Dobu pojištění od roku 1992 do 31. 7. 2003 nebylo možné dle ČSSZ zhodnotit podle českých právních předpisů, jelikož se dle jejího názoru jednalo o dobu zaměstnání v ČR pro zaměstnavatele sídlícího mimo území ČR. Tento názor ČSSZ opírala o skutečnost, že zaměstnavatel pojištěnky za ni neodváděl v ČR pojistné na sociální zabezpečení. Ze spisové dokumentace vyplynulo, že tak nečinil ani na Ukrajině.

⁴⁴ Stejný problém řešil ochránce i v případě stěžovatelky V. D. (viz zprávu o šetření ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. 1629/2008/VOP), jíž byl rovněž na základě šetření ochránce dočasně přiznán český dílčí důchod za doby pojištění, které získala v ČR, a ukrajinský nositel byl ČSSZ informován, že neměl původně přiznaný ukrajinský solo starobní důchod na základě Smlouvy přepočítávat.

⁴⁵ Viz zprávu o šetření ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. 669/2006/VOP.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že doby pojištění získané do 31. 3. 2003 jsou ukrajinskými dobami pojištění a je třeba, aby se pojištěnka domáhala jejich uznání na ukrajinském nositeli pojištění. Ve vztahu k období od 1. 4. do 31. 7. 2003 pak dospěl k závěru, že ČSSZ řádně neodůvodnila, proč tuto dobu nehodnotí (podle Smlouvy by se mělo jednat o českou dobu), a vrátil jí věc k novému rozhodnutí.

Započítávání
výdělků

V rozsudku ze dne 5. září 2007, č. j. 3 Ads 104/2006-36 Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda za doby pojištění spadající do rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu⁴⁶, které pojištěnka získala na Ukrajině a na základě čl. 39 odst. 4 Smlouvy jsou českou dobou pojištění, měla ČSSZ při rozhodování o plném českém důchodu⁴⁷ započíst **výdělky, jichž pojištěnka dosáhla na Ukrajině, nebo tyto doby vyloučit**. Pojištěnce byl totiž vypočten starobní důchod jen z výdělků, jichž dosáhla v ČR v letech 2000–2003, což považovala za nespravedlivé. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na základě čl. 18 Smlouvy a čl. 7 Správního ujednání k provádění Smlouvy postupovala ČSSZ správně, když pojištěnce v rozhodném období doby pojištění získané na Ukrajině vyloučila a výši procentní výměry stanovila jen z výdělků, jichž dosáhla v České republice. Žalobkyně se s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu nesmířila a podala proti němu ústavní stížnost k Ústavnímu soudu ČR. Ústavní soud dospěl v usnesení ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. II. ÚS 2872/07 k závěru, že správní soudy vyložily Smlouvu ústavně konformním způsobem, a proto ústavní stížnost odmítl.

Současná
aplikace
Smlouvy
a evropských
nařízení

Ochránce se aplikací čl. 39 odst. 4 Smlouvy zabýval opakovaně i při řešení otázky, zda lze **současně** na jednu důchodovou záležitost **aplikovat Smlouvu a nařízení 883/2004**, resp. jeho předchůdce, nařízení 1408/71. Prvním případem, který ochránce řešil, byl podnět stěžovatelky L. N.⁴⁸ Stěžovatelka pracovala v průběhu svého života na Ukrajině, v České republice a ve Velké Británii. Ke dni vstupu Smlouvy v platnost měla jmenovaná trvalý pobyt na území ČR. ČSSZ při rozhodování o jejím starobním důchodu posuzovala splnění podmínek nároku na důchod zvlášť podle jednotlivých smluvních dokumentů. Nejprve vypočetla důchod dle Smlouvy, přičemž všechny doby pojištění, které stěžovatelka získala na území dnešní Ukrajiny, hodnotila jako české doby pojištění. K britským dobám pojištění nepřihlédla, nezapočetla je ani jako dobu pojištění, ani je v rozhodném období nevyloučila. Následně ČSSZ provedla výpočet důchodu dle nařízení 1408/71 pouze z českých dob pojištění a z britských dob. Nárok na důchod dle nařízení 1408/71 stěžovatelce

⁴⁶ Ustanovení § 18 zákona o důchodovém pojištění.

⁴⁷ Pojištěnka měla ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt v ČR a všechny dob pojištění na Ukrajině získala před tímto dnem, tj. všechny ukrajinské doby se jí hodnotily jako česká doba pojištění.

⁴⁸ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 20. 11. 2013, sp. zn. 1388/2012/VOP.

nevznikl, proto jí ČSSZ přiznala důchod dle Smlouvy (jednalo se o „plný“ důchod). Takto stanovený důchod však vůbec nereflektoval doby pojištění, které stěžovatelka získala v Evropské unii, proto ochránce zahájil v její věci šetření.

Ochránce totiž zastával názor, že ČSSZ nic nebránilo aplikovat na důchodovou záležitost paní L. N. oba smluvní dokumenty zároveň a provést srovnávací výpočet plného důchodu dle Smlouvy a dílčího důchodu dle nařízení se započtením ukrajinských dob jako dob českých.

K tomuto závěru dospěl na základě čl. 2 odst. 3 Smlouvy, který zakotvuje, že touto Smlouvou nejsou dotčeny závazky smluvních stran, které pro ně vyplývají z mezinárodních smluvních dokumentů uzavřených s třetími státy. To znamená, že tato smlouva nebránila České republice aplikovat na důchod přiznávaný ode dne 24. 7. 2009, v němž se nacházel evropský prvek, nařízení 1408/71. Zároveň vzhledem k tomu, že ČSSZ o starobním důchodu paní L. N. rozhodovala po dni 1. 5. 2010, byla povinna posoudit, zda zde nejsou od zmíněného data důvody pro jeho zvýšení na základě nařízení 883/2004. Nařízení 1408/71 ani nařízení 883/2004 nebrání členským státům EU, aby pojištěncům hodnotily doby pojištění získané v třetích státech, s nimiž mají uzavřeny smlouvy o sociálním zabezpečení.

Vzhledem ke skutečnosti, že ke dni 1. 4. 2003 byla stěžovatelka hlášená k trvalému pobytu na území ČR, považují se všechny doby pojištění, které získala na Ukrajině, za českou dobu pojištění (čl. 39 odst. 4 Smlouvy). Z tohoto důvodu jí za tyto doby pojištění náleží pouze český důchod. Při určování výše českého důchodu pak ČSSZ byla povinna započíst pouze výdělků, kterých stěžovatelka dosáhla na území ČR, a doby pojištění na Ukrajině od 1. 1. 1986 vyloučit (čl. 18 Smlouvy, čl. 7 odst. 1 Správního ujednání k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení – sdělení č. 96/2003 Sb. m. s.).

ČSSZ rovněž měla na důchodovou záležitost stěžovatelky aplikovat čl. 47 odst. 1 písm. c) nařízení 1408/71 a čl. 56 odst. 1 písm. c) nařízení 883/2004, podle nichž je třeba za britskou dobu pojištění započíst průměrné indexované výdělků vypočtené z průměrného českého výdělků paní L. N.

ČSSZ uznala, že doby pojištění, které stěžovatelka získala na Ukrajině, je pro účely rozhodování o českém starobním důchodu třeba považovat za českou dobu pojištění. S ohledem na čl. 39 odst. 4 Smlouvy by tudíž mělo být při aplikaci koordinačních nařízení EU zacházeno s dobou pojištění, kterou stěžovatelka získala na Ukrajině, stejně jako s českou dobou pojištění. Tato doba by proto měla být v souladu se zásadou sčítání dob pojištění pro účely vzniku nároku na důchod přičtena k době pojištění získané ve Velké Británii, aby mohl vzniknout nárok na dílčí důchod podle koordinačních nařízení.

ČSSZ tak nově stanovila výši dílčího starobního důchodu stěžovatelky dle nařízení, přičemž zhodnotila jak ukrajinskou, tak britskou dobu pojištění. Dílčí starobní důchod byl vyšší než solo důchod dle Smlouvy, proto stěžovatelce přiznala tuto vyšší dávku.

Prodloužení
rozhodného
období

Ke stejnému závěru dospěl ochránce rovněž při šetření podnětu stěžovatelky J. P.⁴⁹ Na základě upozornění ochránce postupovala ČSSZ stejným způsobem jako v předchozím případě. Při provádění výpočtu dílčího důchodu dle nařízení však udělala chybu, když průměrné indexované výdělků vypočítala pouze z let 1997, 1998 a 1999. Stěžovatelka však v ČR pracovala i v období od 9. 1. 1984 do 31. 12. 1985. Dle ustanovení § 18 zdpo, ve znění do 30. 6. 2006, platilo, že rozhodným obdobím, z něhož se zjišťovala výše výdělků pro stanovení procentní výměry důchodu, bylo období 30 kalendářních roků bezprostředně před rokem přiznání důchodu. Na základě ustanovení § 18 odst. 4 zdpo se však do rozhodného období nezapočítávaly kalendářní roky před rokem 1986. Pokud ale v takto určeném rozhodném období nebylo aspoň pět kalendářních roků, kdy měl pojištěnec výdělek, prodlužovalo se rozhodné období před rok 1986 postupně tak, aby zahrnovalo ještě jeden rok s výdělků, nejvýše však kalendářní rok bezprostředně následující po roce, v němž pojištěnec dosáhl věku 18 let. Paní J. P. měla v rozhodném období let 1986–2005 v ČR výdělků pouze v letech 1997, 1998 a 1999. Zároveň však v ČR pracovala od 9. 1. 1984 do 31. 12. 1985. ČSSZ proto měla zahrnout do rozhodného období pro stanovení výše procentní výměry dílčího důchodu rovněž rok 1985.

ČSSZ takto na základě zprávy o šetření ochránce učinila, nově stanovila výši dílčího důchodu, který vyšel vyšší než solo důchod, proto jej stěžovatelce přiznala.

Ve vztahu ke Smlouvě je pak třeba zmínit ještě dvě zajímavá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Potvrzení
dob
zahraničním
nositelem
pojištění

V rozsudku ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ads 18/2013-38 řešil Nejvyšší správní soud problém, zda je ČSSZ povinna **požádat** ukrajinského nositele důchodového pojištění o **potvrzení doby pojištění** v řízení o přiznání starobního důchodu, pokud pojištěnec v minulosti při rozhodování o částečném invalidním důchodu dle Dohody potvrdil doby pojištění, které získala na území dnešní Ukrajiny, jako ruskou dobu pojištění ruský nositel důchodového pojištění. Protože ČSSZ o starobním důchodu rozhodovala v době, kdy mezi ČR a Ruskou federací nebyla platná smlouva o sociálním zabezpečení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že potvrzení ruského nositele důchodového pojištění, podle něhož považuje doby pojištění získané pojištěnkou na území bývalého Sovětského svazu za ruskou dobu pojištění, nebrání tomu, aby ČSSZ požádala o zaslání

⁴⁹ Viz zprávu o šetření ze dne 12. 3. 2014, sp. zn. 4800/2011/VOP.

potvrzení o dobách pojištění dotčené osoby ukrajinského nositele pojištění a aby na starobní důchod aplikovala Smlouvu.

Jak je uvedeno výše, Smlouva je založena na tzv. státoobčanském principu. Dle čl. 3 se tato Smlouva vztahuje na občany smluvních stran, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jedné nebo obou smluvních stran, a na jiné osoby, pokud odvozují svá práva z práv občanů obou smluvních stran. V rozsudku ze dne 22. 11. 2012, č. j. 6 Ads 67/2012-37 Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda lze **osobě bez státní příslušnosti** při rozhodování o její důchodové dávce započíst dobu pojištění, kterou získala na území dnešní Ukrajiny. Po vyhodnocení všech okolností případu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že osoby bez státní příslušnosti nepatří do osobního rozsahu působnosti Smlouvy. Právo na vztazení Smlouvy na jejich důchodové záležitosti jim nezajišťuje ani článek 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti⁵⁰. Na základě této Úmluvy je Česká republika povinna postavit apatridy na roveň svým občanům ve vnitrostátních předpisech týkajících se sociálního zabezpečení, ve vztahu k mezinárodněprávním závazkům je však povinna toliko vyvinout úsilí k rozšíření osobního okruhu působnosti mezinárodních smluv, které uzavřela nebo hodlá uzavřít se státy, které nejsou signatáři Úmluvy (mezi tyto státy patří i Ukrajina). Není proto porušením platné právní úpravy, když ČR v případě apatridy nebude aplikovat Smlouvu, nebyl-li její osobní rozsah na základě souhlasného projevu vůle obou smluvních stran rozšířen.

Jiná situace by však nastala v situaci, kdy by apatrida nebo jiná osoba podléhala v průběhu svého života vedle ukrajinských a českých předpisů rovněž právním předpisům některého z členských států Evropské unie nebo Evropského sdružení volného obchodu. V této situaci by se jednalo o migrujícího pracovníka a na jeho právní postavení v oblasti sociálního zabezpečení by dopadalo evropské sociální právo. Jeho součástí je i rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. ledna 2002. Elide **Gottardo** proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Věc C-55/00⁵¹. V něm Soudní dvůr konstatoval, že „*při plnění závazků přijatých na základě mezinárodních úmluv, bez ohledu na to, zda se jedná o úmluvu mezi členskými státy, nebo o úmluvu mezi členským státem a jednou nebo více třetími zeměmi, musí členské státy, s výhradou ustanovení článku 307 SES, splnit povinnosti, které jim ukládá právo Společenství. Skutečnost, že třetí země nemají povinnost dodržet žádnou povinnost vyplývající z práva Společenství, není v tomto ohledu relevantní. Pokud členský stát uzavře se třetí zemí dvoustrannou mezinárodní úmluvu o sociálním zabezpečení, která stanoví, že pro nabytí nároku na dávky ve stáří se zohlední doby pojištění získané*

Okruh
oprávněných
osob

Rozsudek
ve věci
Gottardo

⁵⁰ Publikovaná pod č. 108/2004 Sb. m. s.

⁵¹ In: Sběrka rozhodnutí. 2002, s. I-00413.

DŮCHODY II

*ve zmíněné třetí zemi, základní zásada rovného zacházení ukládá tomuto členskému státu, aby přiznal státním příslušníkům ostatních členských států stejné výhody, jako mají jeho státní příslušníci na základě uvedené úmluvy, ledaže může objektivně odůvodnit své odepření.*⁵² Stejně rovné zacházení pak lze dovodit pro všechny osoby spadající do osobního rozsahu působnosti nařízení 883/2004, včetně apatridů (viz dále) a občanů třetích států, jimž rovné zacházení zaručuje nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1231/2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. To např. znamená, že ČR je povinna aplikovat Smlouvu i při rozhodování o důchodu občana jiného členského státu EU, Evropského sdružení volného obchodu nebo třetizemce, který byl důchodově pojištěn vedle ČR i v jiném členském státě EU nebo Evropského sdružení volného obchodu. Stejně by pak ČSSZ byla povinna postupovat u všech mezinárodních smluv, jež má ČR sjednány a jsou založeny na státoobčanském principu.

⁵² Rozsudek Soudního dvora EU, věc C-55/00, body 33 a 34.

1. ÚVOD

Dne 1. 5. 2004 vstoupila Česká republika do Evropské unie. Na právní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení ve vztahu k ostatním členským státům EU, jakož i k členským státům Evropského sdružení volného obchodu¹ se přestaly aplikovat dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení, které s nimi měla Česká republika sjednány, a začaly se používat právní předpisy Evropské unie. Výjimku představovalo pouze Švýcarsko, neboť na právní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení mezi ČR a Švýcarskem se začalo aplikovat evropské sociální právo až od 1. 4. 2006.

Sociální právo Evropské unie slouží k zajištění **volného pohybu osob**² jako jedné ze čtyř základních svobod jejího vnitřního trhu.³ Proto také Smlouva o založení Evropského společenství⁴ v konsolidovaném znění platném ke dni vstupu ČR do Evropské unie v čl. 42 Radě ukládala, aby přijala v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem byla Rada povinna vytvořit systém, který migrujícím pracovníkům a oprávněným příslušníkům jejich rodin zajistí započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše a vyplacení dávek osobám s bydlištěm na území členských států. Toto ustanovení pak bylo

Účel
sociálního
práva EU

¹ Mezinárodní organizace založená v roce 1960, jejíž současní členové jsou Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko (to však jako jediné není součástí Evropského hospodářského prostoru a reguluje své hospodářské vztahy s Evropskou unií na základě řady bilaterálních smluv).

² Viz na příklad rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 1986. Pietro Pinna proti Caisse d'allocations familiales de la Savoie. Věc 41/84. In: Sběrka rozhodnutí. 1986, s. 00001.

³ Ustanovení čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (předtím čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství, ve znění Niceské smlouvy); dalšími svobodami jsou volný pohyb služeb, zboží a kapitálu.

⁴ Ve znění Niceské smlouvy ze dne 26. února 2001, která vstoupila v platnost dne 1. února 2003.

v mírně upravené verzi vloženo do čl. 48 SFEU^{5,6}. Zároveň bylo do čl. 21 odst. 3 SFEU vloženo oprávnění pro Radu přijmout po konzultaci s Evropským parlamentem opatření týkající se sociálního zabezpečení nebo sociální ochrany k zajištění práva všech občanů EU (nejen ekonomicky aktivních) svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Koordinace Pro zakotvení nezbytných opatření v oblasti sociálního zabezpečení pak byla zejména z důvodu výrazné odlišnosti vnitrostátních právních úprav v jednotlivých členských státech zvolena metoda **koordinace**. Koordinační předpisy určují, ve kterých případech a za jakých podmínek se použije vnitrostátní sociální právo jednotlivých členských států, přičemž však do vnitrostátní právní úpravy nijak nezasahují. Pokud je vnitrostátní předpis v rozporu s koordinačním pravidlem, zůstává nadále v platnosti, členský stát jej však nesmí aplikovat.⁷

Vztah sociálního práva EU a českého vnitrostátního práva vyplývá z čl. 10 a 10a Ústavy. Smlouva o fungování Evropské unie je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy, to znamená, že je součástí právního řádu ČR a má aplikační přednost před zákonem. Rovněž koordinační předpisy, které jsou vydávány ve formě nařízení, mají aplikační přednost před zákonem na základě čl. 10a Ústavy a čl. 288 SFEU.

Povinnost aplikovat evropské sociální právo Problematikou, zda a odkdy na důchodovou záležitost aplikovat evropské sociální právo, se ochránce zabýval ve zprávě o šetření ze dne 27. srpna 2009, sp. zn. 7229/2009/VOP. Pan E. V. si ve svém podnětu stěžoval, že ČSSZ neměla při rozhodování o jeho žádosti o tzv. pozdní starobní důchod⁸, na který mu vznikl nárok ke dni předcházejícímu dni vstupu ČR do EU jen z dob pojištění, jež získal na území dnešní ČR, použít evropské sociální právo, ale toliko české vnitrostátní předpisy. Pan E. V. emigroval v roce 1969 do Švédska, s nímž ČR před vstupem do Evropské unie neměla žádné právní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení. Ochránce dospěl k závěru, že evropské sociální právo je ČSSZ povinna aplikovat na důchodové záležitosti ode dne vstupu ČR do Evropské unie. Je-li žádost o důchod podána až po dni vstupu ČR do Evropské unie,

⁵ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 13. prosince 2007, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, změnila název Smlouvy o založení Evropského společenství na Smlouvu o fungování Evropské unie.

⁶ Byla vložena spoluúčast Evropského parlamentu na rozhodování a změnil se způsob schvalování těchto opatření.

⁷ Evropské sociální právo používá vedle metody koordinace ještě druhou metodu právní regulace, a to harmonizaci. **Harmonizační předpisy** zakotvují, že určitý právní institut má být v rámci Evropské unie upraven stejně ve všech členských státech, resp. má být dosaženo stejného cíle vytyčeného právem EU. Harmonizační předpisy tudíž předpokládají, že členské státy ve stanovené lhůtě upraví své vnitrostátní předpisy tak, aby předmětný právní institut byl ve všech státech regulován stejně. Tato metoda se uplatňuje zejména v oblasti ochrany před diskriminací.

⁸ Ustanovení § 29 písm. b) zdpo, ve znění do 31. 12. 2009.

je ČSSZ povinná přiznat důchod ode dne vzniku nároku na něj podle českých vnitrostátních předpisů a současně provést srovnávací výpočet výše dříve přiznaného důchodu náležejícího ke dni 1. 5. 2004 a důchodu stanoveného dle evropských koordinačních nařízení. Vyšší z obou důchodů pak bude ČSSZ pojištěnci dále poskytovat.

Od 1. 5. 2004 do 30. 4. 2010 upravovalo koordinaci systémů sociálního zabezpečení v Evropské unii a Evropském sdružení volného obchodu **nařízení 1408/71 a nařízení 574/72**. Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení 1408/71 však tímto nařízením nebyla dotčena určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud byla pro příjemce výhodnější nebo jestliže vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek byl časově omezen a pokud byla tato ustanovení uvedena v příloze III. Česká republika nechala do přílohy III nařízení 1408/71 vložit celkem 5 výjimek, a to ustanovení čl. 39 odst. 1 písm. b) a c) Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Německem⁹ a bod 14 závěrečného protokolu ke Smlouvě o sociálním zabezpečení mezi ČR a Německem, ustanovení čl. 32 odst. 4 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Kypr¹⁰, ustanovení čl. 52 bodu 8 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Lucemburskem¹¹, čl. 32 odst. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Rakouskem¹² a články 12, 20 a 33 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Slovenskem^{13, 14}.

Toto nařízení se vztahovalo na občany členských států a dále na osoby bez státní příslušnosti, uprchlíky s bydlištěm na území jednoho z členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky nebo pozůstalé po nich, pokud měly **právní vztah více než k jednomu členskému státu** (migrovaly mezi členskými státy). Vedle toho musely ještě spadat mezi zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné nebo studenty.¹⁵

Nařízením Rady (ES) č. **859/2003** ze dne 14. května 2003, se pak působnost nařízení 1408/71 a nařízení 574/72 rozšířila na státní příslušníky třetích zemí migrující mezi jednotlivými členskými státy, na které se tato nařízení dosud nevztahovala z důvodu jejich státní příslušnosti.

Právní úprava obsažená v nařízeních 1408/71 a nařízeních 574/72 byla značně složitá a nepřehledná, proto byla obě nařízení nahrazena novými, stručnějšími právními předpisy. Nařízením 1408/71 nahradilo od 1. 5. 2010 pro právní vztahy mezi členskými státy EU nařízením **883/2004**

**Nařízení
1408/71
a 574/72**

**Přeshraniční
prvek**

**Nařízení
859/2003**

**Nařízení
883/2004
a 987/2009**

⁹ Sdělení č. 96/2002 Sb. m. s.

¹⁰ Sdělení č. 106/2000 Sb. m. s.

¹¹ Sdělení č. 18/2002 Sb. m. s.

¹² Sdělení č. 55/2001 Sb. m. s.

¹³ Sdělení č. 228/1993 Sb. m. s.

¹⁴ Stejně výjimky byly vloženy následně i do nařízení 883/2004.

¹⁵ Ustanovení čl. 2 odst. 1 nařízení 1408/71.

DŮCHODY II

Nařízení
1231/2010

a nařízení 574/72 bylo nahrazeno nařízením 987/2009. Následně byla tato nařízení doplněna o nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1231/2010, kterým se rozšířila působnost nařízení 883/2004 a nařízení 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí migrující mezi členskými státy, na které se tato nařízení dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. Nařízení 1231/2010 nabylo účinnosti dne 1. 1. 2011 a nahradilo nařízení 859/2003. Na základě rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 76/2011 ze dne 1. července 2011 se začala nařízení 883/2004 a 987/2009 aplikovat i na státy Evropského sdružení volného obchodu (s výjimkou Švýcarska). S platností od 1. 4. 2012 se pak obě nařízení používají i na právní vztahy se Švýcarskem na základě rozhodnutí Smíšeného výboru č. 1/2012 zřízeného podle Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob ze dne 31. března 2012, kterým se nahrazuje příloha II této dohody o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Okruh oprávněných osob zůstal stejný jako u nařízení 1408/71 s tou výjimkou, že bylo zrušeno ekonomické kritérium pro to, aby osoby spadly do osobního rozsahu působnosti nařízení, tj. vztahuje se na všechny migrující osoby i na osoby ekonomicky neaktivní.¹⁶

Právní
kontinuita

Významnou předností evropského sociálního práva je jeho **právní kontinuita**. Předchozí i současná právní úprava je založena na stejných principech. Rovněž obecná i zvláštní pravidla koordinace zůstala až na výjimky stejná. Díky tomu je naprostá většina kazuistik, ať už judikatury Soudního dvora EU, či českých správních soudů, nebo případů ochránce, které se vztahují k nařízením 1408/71 a 574/72, použitelná i v současné době.

České důchodové dávky plně podléhají koordinaci,¹⁷ při jejich poskytování se uplatňují základní zásady koordinace a rovněž zvláštní pravidla koordinace dávek v invaliditě, ve stáří a pozůstalostních dávek. Proto budou tyto instituty v dalším textu podrobněji rozebrány.

2. ZÁKLADNÍ PRINCIPY KOORDINACE

Koordinace systémů sociálního zabezpečení v EU je založena na 5 základních principech – rovné zacházení, aplikace právních předpisů jednoho státu, sčítání dob, zachování nabytých práv a asimilace faktů.

¹⁶ Ustanovení čl. 2 nařízení 883/2004.

¹⁷ Jedná se o dávky ve stáří, v invaliditě a pozůstalostní dávky, jež spadají do věcného okruhu působnosti nařízení 883/2004 zakotveného v jeho čl. 3 odst. 1.

2.1 Rovné zacházení

Princip rovnosti je zakotven v čl. 4 nařízení 883/2004, které zakazuje v oblasti sociálního zabezpečení¹⁸ přímou i nepřímou diskriminaci na základě **státní příslušnosti**. Za **přímou diskriminaci** lze označit méně příznivé nebo odlišné zacházení s osobami, které nejsou občany dotčeného členského státu, právě z toho důvodu, že nejsou jeho státními občany.¹⁹ **Nepřímou diskriminací** je naopak rozdílné zacházení, které je sice založeno na jiném rozlišujícím kritériu, než je státní občanství, ve svém důsledku ale znevýhodňuje jiné osoby, než jsou občané dotčeného členského státu²⁰.

Zákaz diskriminace

Přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti při uznávání dob důchodového pojištění se zabýval ochránce ve věci pana C. M.²¹ Pan C. M. je občanem Polska, který celý život žije v České republice. V průběhu svého života pracoval pouze v České republice, na území Polska nezískal žádnou dobu důchodového pojištění, pouze zde studoval střední školu před dosažením věku 18 let i po něm. Polská republika mu tuto dobu jako dobu polského pojištění nezapočetla. ČSSZ mu dobu studia rovněž odmítla zhodnotit s odůvodněním, že pan C. M. není občanem ČR, který byl ke studiu v Polské republice vyslán a rovněž za tuto dobu nezaplátil v ČR pojistné.

Diskriminace při hodnocení dob pojištění

Pokud by pan C. M. byl občanem ČR, dobu studia v Polsku po dosažení věku 18 let by mu ČSSZ (pokud by ji nepotvrdil polský nositel pojištění) bez dalšího započítal jako českou náhradní dobu pojištění. ČSSZ tak s občanem jiného členského státu zacházela pouze na základě jeho státní příslušnosti méně příznivým způsobem než s českým státním občanem, přičemž pro tento postup neexistoval žádný legitimní důvod. Ochránce

¹⁸ Princip rovnosti se nevztahuje jen na poskytování dávek sociálního zabezpečení, ale na všechny právní instituty, které s ním souvisí, např. i na stanovení výše pojistného na sociální zabezpečení.

¹⁹ Za přímou diskriminaci lze např. považovat situaci, kdy členský stát pro vznik nároku na dávku sociálního zabezpečení vyžaduje od občanů jiných členských států splnění podmínek, které od vlastních státních občanů nepožaduje (např. povolení k pobytu na území) – viz rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 15. března 2001. Vincent Offermanns a Esther Offermanns. Věc C-85/99. In: Sběrka rozhodnutí. 2001, s. I-02261.

²⁰ Tímto jiným rozlišujícím kritériem může být např. **místo pobytu oprávněné osoby** (rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 21. září 2000. Carl Borowitz proti Landesversicherungsanstalt Westfalen. Věc C-124/99. In: Sběrka rozhodnutí. 2000, s. I-07293) nebo **řádné povolení k pobytu** (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 1998. María Martínez Sala proti Freistaat Bayern. Věc C-85/96. Bod 65. In: Sběrka rozhodnutí. 1998, s. I-02691) či **začlenění manžela do systému sociálního zabezpečení dotčeného členského státu** (rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 3. června 1999. Paula Gomez-Rivero proti Bundesanstalt für Arbeit. Věc C-211/97. In: Sběrka rozhodnutí. 1999, s. I-03219).

²¹ Viz zprávu o šetření ze dne 18. února 2014, sp. zn. 2532/2013/VOP, s. 327 tohoto sborníku.

proto dospěl k závěru, že postup ČSSZ byl v rozporu s čl. 12 a čl. 39 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství, ve znění Niceské smlouvy²², a čl. 3 odst. 1 nařízení 1408/71²³, které byly účinné ke dni 1. 8. 2008, od něhož byl stěžovateli přiznán starobní důchod. Na základě šetření ochránce pak ČSSZ panu C. M. dodatečně doby studia v Polsku zhodnotila jako českou náhradní dobu pojištění a navýšila mu český starobní důchod.

Diskriminace
u sloven-
ských
důchodů

Problematikou diskriminace na základě státní příslušnosti se ve vztahu k České republice zabýval Soudní dvůr EU ve věci **Landtová** (Věc C-399/09)²⁴. Nejvyšší správní soud se prostřednictvím předběžné otázky snažil zastavit praxi Ústavního soudu, který ukládal ČSSZ, aby občanům ČR s trvalým pobytem v ČR, jimž byl přiznán za federální doby pojištění slovenský důchod, poskytovala vyrovnávací doplatek starobního důchodu tak, jako kdyby všechny federální doby pojištění byly českou dobou pojištění (ČSSZ byla povinna za federální doby pojištění vypočíst český důchod, od této částky odečíst výši slovenského důchodu za stejné doby a poskytnout vyrovnávací doplatek rovnající se rozdílu výši obou důchodových dávek). Soudní dvůr ve svém rozsudku dospěl k závěru, že nařízení 1408/71 nebrání vnitrostátnímu pravidlu, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních předpisů ČR.

Vzhledem k tomu, že k takovému dorovnání dochází pouze tehdy, je-li dávka ve stáří vyšší než dávka přiznaná podle Smlouvy, nejedná se o přiznání souběžné české dávky ve stáří ani o dvojí zohlednění jedné a téže doby pojištění, ale o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu.

Článek 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení 1408/71 však brání vnitrostátnímu pravidlu, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena. Takové pravidlo přímo diskriminuje na základě státní příslušnosti a nese s sebou navíc podmínku bydliště, která se dotýká především migrujících pracovníků²⁵. Porušuje tedy zásadu rovného zacházení zakotvenou v čl. 3 odst. 1 nařízení 1408/71. Do doby přijetí opatření zaručujících

²² Nyní čl. 18 a čl. 45 odst. 2 SFEU.

²³ Nyní čl. 4 nařízení 883/2004.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 22. června 2011. Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Věc C-399/09.

²⁵ Dávky sociálního zabezpečení totiž musejí být mezi členskými státy vypláceny bez ohledu na místo faktického bydliště nebo hlášeného trvalého pobytu oprávněné osoby, jak ukládá článek 7 nařízení 883/2004 (viz dále).

rovné zacházení migrujícím pracovníkům musí být osobám patřícím do znevýhodněné kategorie přiznávány stejné výhody jako osobám patřícím do zvýhodněné kategorie. Pokud jde o důsledky pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných touto diskriminací, i když právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovu nastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny před přijetím takových opatření, žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, byla o tento příspěvek připravena.^{26, 27}

2.2 Aplikace právních předpisů jednoho státu

Dalším základním principem koordinace systémů sociálního zabezpečení je **princip aplikace právních předpisů jednoho státu**, který je zakotven v čl. 11 a násl. nařízení 883/2004. Podle něj osoby, na které se

²⁶ Zajímavá je pak i reakce Ústavního soudu ČR na tento rozsudek obsažená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012. V něm Ústavní soud dospěl k závěru, že dle jeho názoru nelze evropské právo vztahovat na zcela specifickou situaci rozpadu československé federace a na důsledky z toho plynoucí, zejména s ohledem na to, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Ústavní soud proto vyjádřil přesvědčení, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí neobsahují v případě tzv. slovenských důchodů cizí prvek, který je podmínkou aplikace evropských koordinačních pravidel nyní zakotvených v nařízení 883/2004. Dle názoru Ústavního soudu došlo ze strany Soudního dvora EU k excesu unijního orgánu a postupu ultra vires, když zasáhl do ryze vnitrostátních právních vztahů. S tímto rozhodnutím se Nejvyšší správní soud nespokojil a zaslal Soudnímu dvoru EU další žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (JS proti České správě sociálního zabezpečení, Věc C-253/12). V ní se mj. dotazoval, zda je správní soud povinen respektovat nálezy ústavního soudu své země, že věc nespadá do působnosti evropského práva, pokud je přesvědčen o tom, že do ní patří. V průběhu řízení o předběžné otázce se však MPSV rozhodlo žalobkyni poskytnout dorovnání důchodu do výše dle českých předpisů, proto vzala žalobu zpět a řízení o předběžné otázce bylo zastaveno. Na zmíněnou předběžnou otázku pak Soudní dvůr EU odpověděl v rozsudku velkého senátu ze dne 15. ledna 2013, Jozef Križan a další proti Slovenské inšpekcii životného prostredia, Věc C-416/10, v němž konstatoval, že vnitrostátní soud, který dospěje k závěru, že věc spadá do oblasti evropského práva, má povinnost se na Soudní dvůr Evropské unie obrátit s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, a to i když rozhoduje v rámci vrácení věci po zrušení svého prvního rozhodnutí ústavním soudem dotyčného členského státu a vnitrostátní norma mu ukládá, aby ve sporu rozhodl v souladu s právním názorem ústavního soudu. Problematika slovenských důchodů pak byla definitivně vyřešena přijetím zákona č. 274/2013 Sb., jímž byl do zdpo zakotven tzv. dorovnávací příspěvek, jenž není navázán ani na podmínku českého občanství, ani na podmínku bydliště na území ČR, splňuje tedy kritéria pro to, aby při jeho poskytování nedocházelo k diskriminaci na základě státní příslušnosti zakázané čl. 4 nařízením 883/2004. Blížší informace o dorovnávacím příspěvku jsou uvedeny v kapitole XII.

²⁷ Srovnej podrobný rozbor principu rovnosti v odborném článku ČERNÁ, J. Základní principy poskytování dávek sociálního zabezpečení v Evropské unii. I část. Princip rovného zacházení. In: *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, roč. 2014, č. 3, s. 36–41. ISSN 0032-6208.

Příslušnost k právním předpisům jednoho státu vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tímto státem je obvykle stát výkonu výdělečné činnosti, kde je osoba rovněž sociálně pojištěna. Z hlediska důchodového pojištění toto pravidlo ne vždy platí (osoba může být ve stejné době z různých důvodů důchodově pojištěna ve více členských státech, jeden příjem však nesmí být postižen více než jedním odvodem do systémů sociálního zabezpečení členských států – platí zákaz dvojího odvodu pojistného z jednoho příjmu).²⁸

Zásada hodnocení dob pouze jedním státem Ve všech případech pak platí pravidlo, že **za jednu dobu pojištění není možné přiznat dávku z více členských států**²⁹. Pokud je určitá doba pojištění získaná v jednom členském státě započtena na základě zvláštní vnitrostátní právní úpravy druhého členského státu (např. na základě právní úpravy poskytování důchodů osobám, jimž byla udělena mezinárodní ochrana) a pojištěnec pobírající takto stanovený důchod požádá o důchodovou dávku i ze státu, v němž dobu pojištění získal, přičemž tato je mu přiznána, je namístě, aby členský stát, který tuto dobu započel na základě speciální vnitrostátní právní úpravy, znovu přepočel výši dávky ode dne přiznání důchodu z jiného členského státu tak, aby za danou dobu pojištění poskytoval důchod jen jeden členský stát.³⁰

2.3 Sčítání dob

Podmínky pro sčítání dob Na základě čl. 6 nařízení 883/2004 jsou členské státy povinny sčítat **doby pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení**^{31,32} získané ve všech členských státech pro

- získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky,
- použití některých právních předpisů, nebo
- přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo vynětí z něj.

Tyto doby jsou započítávány v nezbytném rozsahu a pohlíží se na ně, jako by byly získány podle právních předpisů státu, který o dávkách rozhoduje.

²⁸ Bližší rozbor principu aplikace právních předpisů jednoho státu je obsažen v článku: ČERNÁ, Jitka. Základní principy poskytování dávek sociálního zabezpečení v Evropské unii. 2. část. In: *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, roč. 2014, č. 4, s. 23 a násl. ISSN 0032-6208.

²⁹ Jedná se o tzv. zákaz dvojího hodnocení dob pojištění

³⁰ Viz například zprávu o šetření ze dne 27. srpna 2010, sp. zn. 7229/2009/VOP.

³¹ Tyto doby jsou definovány v čl. 1 písm. t) až v) nařízení 883/2004.

³² Sčítají se pouze doby uvedené v čl. 6 nařízení 883/2004. Pokud má vnitrostátní právo některého členského státu zvláštní požadavky na povahu dob, např. vyžaduje získání dob ve zvláštních systémech pojištění (např. pro horníky, státní zaměstnance, zemědělce), řídí se zohledňování dob získaných v jiných členských státech čl. 51 nařízení 883/2004.

Dále je třeba zmínit bod 10 preambule nařízení 883/2004, podle něhož by doby získané podle právních předpisů jiného členského státu měly být brány v úvahu výhradně při uplatňování zásady sčítání dob. S touto zásadou by pak měla být v souladu i zásada stejného hodnocení skutečností.

Uznání určité doby jako doby pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti a bydlení pro účely splnění podmínek nároku na dávky sociálního zabezpečení a pro stanovení jejich výše se řídí vnitrostátními předpisy členského státu, na jehož území byly získány nebo jsou považovány za získané (v dalším textu budou označeny pouze za „doby pojištění“)³³. Totéž platí pro doby těmto dobám postavené na roveň (tzv. rovnocenné doby), které jsou v ČR označeny jako náhradní doby pojištění³⁴.

Sčítání dob pak podléhá všechny doby potvrzené příslušnými institucemi z jiných členských států, a to i tehdy, pokud by tatáž doba nebyla na území státu, který o dávce rozhoduje, považována za dobu pojištění ani za náhradní dobu. Tento postup lze odvodit z čl. 6 nařízení 883/2004 a čl. 2 rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení č. H6 o uplatňování určitých zásad týkajících se sčítání dob podle čl. 6 nařízení 883/2004³⁵. Podle něj jsou příslušné instituce povinny při sčítání dob započítat doby pojištění a náhradní doby potvrzené jiným členským státem bez zpochybňování jejich kvality³⁶.

Nositelé pojištění by vždy měli příslušným institucím v jiných členských státech sdělovat, jaká je povaha jimi zhodnocených dob, protože

Zákaz zpochybňování kvality dob

³³ V ČR se jedná o doby vymezené v ustanovení § 11 a § 13 odst. 1 zdpo.

³⁴ Jejich výčet je uveden v ustanovení § 12 a § 13 odst. 2 zdpo.

³⁵ Rozhodnutí č. H6 ze dne 16. prosince 2010 o uplatňování určitých zásad týkajících se sčítání dob podle článku 6 nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

³⁶ V této souvislosti je třeba zmínit rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 3. března 2011. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu proti Stanisława Tomaszewska. Věc C-440/09. In: Sběrka soudních rozhodnutí. 2011, s. I-01033. Paní Tomaszewska byla v průběhu svého života důchodově pojištěna v Polsku a v ČR. Polský nositel důchodového pojištění jí při rozhodování o předčasném starobním důchodu odmítl při zjišťování poměru nepřispěvkových (náhradních) dob k dobám příspěvkovým (tj. k dobám pojištění) započítat jako příspěvkové doby doby pojištění, které získala v České republice. V důsledku toho paní Tomaszewske nevznikl nárok na polský předčasný starobní důchod. Soudní dvůr konstatoval, že polské právo sice může stanovit minimální dobu pojištění pro účely vzniku nároku na starobní důchod a určit povahu a hranice dob pojištění, které mohou být vzaty v úvahu pro tyto účely, avšak může tak učinit jedině pod podmínkou, že jsou zohledněny rovněž doby pojištění získané v jiném členském státě za stejných podmínek, jako kdyby byly získány v Polsku. Doby pojištění získané paní Tomaszewskou v jakémkoli jiném členském státě se tedy musí započítat stejně jako příspěvkové doby získané v Polsku, a tudíž musí být zahrnuty do výpočtu při stanovení limitu ve výši jedné třetiny, který nesmí přesáhnout nepřispěvkové doby ve vztahu k příspěvkovým dobám.

Potvrzování druhu získaných dob členským státům zůstala zachována pravomoc posoudit po uplatnění zásady sčítání dob, zda jsou splněny další podmínky pro poskytování dávek sociálního zabezpečení dle jejich vnitrostátních předpisů s přihlédnutím k čl. 5 nařízení 883/2004, jestliže jsou tyto podmínky uplatňovány nediskriminačním způsobem, a není tím dotčena zásada sčítání dob.

Uvedené pravidlo aplikoval ochránce při šetření podnětu pana M. G.³⁷ ve vztahu k ustanovení § 42 odst. 4 zdpo³⁸. Ochránce dospěl k závěru, že na základě čl. 6 nařízení 883/2004 je ČSSZ povinna pro účely použití ustanovení § 42 odst. 4 zdpo započíst doby pojištění z jiných členských států, které svou povahou odpovídají dobám pojištění uvedeným v ustanovení § 11 a § 13 zdpo. Při posuzování, které doby pojištění z jiného členského státu odpovídají dobám pojištění zakotveným v § 11 a § 13 odst. 1 zdpo, je třeba subsidiárně aplikovat zásadu asimilace faktů zakotvenou v čl. 5 nařízení 883/2004 a zásadu rovného zacházení nacházející se v čl. 4 nařízení 883/2004. Při hodnocení, které doby pojištění získané v jiných členských státech, odpovídají dobám pojištění uvedeným v § 11 a § 13 zdpo, musí ČSSZ vycházet z potvrzení zahraničního nositele důchodového pojištění. Pokud potvrzené doby odpovídají příslušným českým dobám, je ČSSZ povinna je pro účely aplikace § 42 odst. 4 zdpo započíst.

Souběh dobrovolného a povinného pojištění Doby pojištění se započítávají, pokud se vzájemně nepřekrývají.³⁹ Jestliže se kryje doba pojištění získaná povinným pojištěním v jednom členském státě s dobou dobrovolného pojištění v jiném členském státě, vezme se v úvahu jen doba povinného pojištění.⁴⁰ S aplikací tohoto pravidla se ochránce setkává zejména v případech příhraničních pracovníků, kteří po roce 1989 začali pracovat v Německu nebo Rakousku a zároveň pro jistotu, aby nepřišli o dávky sociálního zabezpečení v ČR, byli v ČR dobrovolně účastni důchodového pojištění. Při rozhodování o jejich důchodových dávkách ČSSZ započte v době souběhu dobu povinné účasti na pojištění získanou v Německu nebo Rakousku a za dobu dobrovolné účasti na pojištění v ČR poskytuje tzv. **důchodeček** odvozený z vyměřovacích základů, z nichž bylo uhrazeno dobrovolné pojistné.

³⁷ Viz zprávu o šetření ze dne 24. 7. 2015, sp. zn. 5188/2013/VOP.

³⁸ Podle tohoto ustanovení náleží pojištěnci, který ke dni vzniku nároku na invalidní důchod získal aspoň 15 roků doby pojištění uvedené v § 11 a § 13 odst. 1 zdpo, procentní výměra invalidního důchodu nejméně ve výši stanovené podle § 42 odst. 2 cit. zákona, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, nejméně ve výši poloviny částky stanovené podle § 42 odst. 2 cit. zákona, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, a nejméně ve výši třetiny částky stanovené podle § 42 odst. 2 cit. zákona, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně.

³⁹ Ustanovení čl. 12 odst. 2 nařízení 987/2009.

⁴⁰ Ustanovení čl. 12 odst. 3 nařízení 987/2009.

Při souběhu doby pojištění v jednom členském státě a náhradní doby v jiném členském státě se vezme v úvahu jen doba pojištění (typicky v případě, kdy osoba je po dobu rodičovské dovolené z důvodu péče o dítě ve věku do 4 let důchodově pojištěna v ČR a současně vykonává výdělečnou činnost v jiném státě).

Souběh doby pojištění a náhradní doby

Ochránce se rovněž setkal s případy, kdy nebylo možné přesně určit období, ve kterém byly určité doby pojištění podle právních předpisů jiného členského státu získány. Jednalo se zejména o případy, kdy po rozvodu manželství v Německu byla v rámci porozvodového vypořádání majetku přiznána rozvedené ženě část odvodů, které v době trvání manželství platil do německého systému důchodového pojištění bývalý manžel. V těchto případech se předpokládá, že tyto doby pojištění nebo bydlení se nepřekrývají s dobami pojištění nebo bydlení získanými podle právních předpisů jiného členského státu a vezmou se přiměřeně v úvahu, pokud je to výhodné pro dotyčnou osobu.⁴¹

Doba pojištění bez časového určení jejího získání

Při sčítání dob pojištění je třeba poměrně často provádět jejich **přepoččet**, protože jednotlivé členské státy potvrzují účast na pojištění v různých jednotkách dle svých vnitrostátních předpisů. V minulosti ochránce řešil několik podnětů⁴², v nichž ČSSZ při provádění přepočtu dob vyjádřených v jiných jednotkách než v kalendářních dnech krátila pojištěncům doby pojištění získané v jiných členských státech. ČSSZ, pokud byla osoba pojištěna v jiném členském státě celý kalendářní rok, započítávala při rozhodování o českém důchodu za tento kalendářní rok pouze 360 dnů doby důchodového pojištění⁴³, nikoliv 365/366 dnů. Tento postup měl negativní dopad na výši důchodu migrujících osob, protože jim ČSSZ hodnotila kratší dobu pojištění (osoby dlouhodobě pojištěné v jiném členském státě obvykle přišly o jeden rok doby pojištění, tj. měly o 1,5 % nižší procentní výměru českého důchodu, navíc jim nezapočtená doba nebyla ani vyloučena z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu⁴⁴, ani za ni nebyly započteny průměrné indexované výdělky, což mělo za následek další snížení českého důchodu).

Přepoččet dob

Ochránce byl toho názoru, že pokud zahraniční nositel pojištění sdělí období, v němž byla osoba účastna důchodového pojištění, a potvrzená doba odpovídá maximální době v uvedeném období, ČSSZ nic nebrání přepočíst zahraniční dobu pojištění na kalendářní dny podle standardního matematického výpočtu tak, aby migrující osoba nebyla

⁴¹ Ustanovení čl. 12 odst. 6 nařízení 987/2009.

⁴² Například zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. 4726/2009/VOP/JČ, viz s. 322 tohoto sborníku; obdobně též zpráva o šetření ze dne 4. září 2009, sp. zn. 3990/2008/VOP/KPV, s. 330 tohoto sborníku.

⁴³ Dle ustanovení čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72.

⁴⁴ Ustanovení § 18 zdpo.

v důsledku použití přepočítacích pravidel na své důchodové dávce krácena. Naopak ČSSZ i MPSV tento postup odmítaly realizovat. Jejich přístup se změnil až poté, co bylo vydáno několik rozsudků správních soudů. Zejména je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 90/2008-105, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odlišné posuzování českých a zahraničních dob pojištění znevýhodňuje osobu migrující v rámci EU, čemuž má koordinace systémů sociálního zabezpečení zabránit. Tento postup je v rozporu se zásadou sčítání dob pojištění, stejného posuzování skutečností a zákazu rozdílného zacházení s migrujícími pracovníky. Nejvyšší správní soud proto ČSSZ uložil, aby doby pojištění získané v jiném členském státě započítala při provádění výpočtu českého dílčího důchodu v jejich reálné délce.

V současné době je již tento problém vyřešen díky čl. 13 odst. 2 nařízení 987/2009, podle něhož pokud doby, které mají být přepočítány, odpovídají maximální roční výši dob podle právních předpisů členských států, ve kterých byly získány, nesmí vést použití přepočítacích pravidel v rámci jednoho kalendářního roku k době kratší, než je možné roční maximum dob stanovených podle příslušných právních předpisů.⁴⁵

2.4 Zachování nabytých práv

Export dávek **Zachování nabytých práv** je zakotveno v čl. 7 nařízení 883/2004, které zakotvuje, že *„nestanoví-li toto nařízení jinak, peněžité dávky náležející podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nebo podle tohoto nařízení nelze snížit, změnit, pozastavit, odejmout nebo konfiskovat z toho důvodu, že příjemce nebo jeho rodinní příslušníci bydlí v jiném členském státě než ve státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek“*. Tento princip je rovněž nazýván **principem exportu dávek** do jiných členských států či principem nezohledňování místa bydliště.

Export do jiných členských států se týká pouze peněžitých dávek⁴⁶. Jeho účelem je zamezit jakémukoliv krácení dávek z důvodu změny místa bydliště oprávněné osoby mezi jednotlivými členskými státy. Nevztahuje

⁴⁵ Pro bližší informace o zásadě sčítání dob viz odborný článek: ČERNÁ, Jitka. Základní principy poskytování dávek sociálního zabezpečení v Evropské unii. 3. část. *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, roč. 2014, č. 5, s. 29 a násl. ISSN 0032-6208.

⁴⁶ **Peněžité dávky** jsou dávky, které slouží k vyrovnání ztráty příjmu osoby v důsledku vzniku sociální události (vznik invalidity, stáří nebo smrt živitele). Obvykle jsou vypláceny periodicky, jejich výše je pevně stanovena zákonem a je nezávislá na skutečných výdajích vynaložených na zmírnění nepříznivých následků předemtné sociální události. Příjemci těchto dávek mají poměrně širokou možnost rozhodování o tom, na úhradu jakých výdajů poskytnuté částky použijí (dávka není účelově navázána na úhradu konkrétního výdaje).

se však na situace, kdy se osoba z členského státu odstěhuje do třetího státu^{47,48}

2.5 Stejně hodnocení skutečností (asimilace faktů)

Nejmladším principem koordinace, který extrahoval Soudní dvůr ze zásady rovnosti, je princip stejného hodnocení skutečností neboli **asimilace faktů**. V současné době je tato zásada zakotvena v čl. 5 nařízení 883/2004, které předpokládá stejné hodnocení **dávek sociálního zabezpečení, příjmů a dále některých skutečností nebo událostí**. Pokud uvedené skutečnosti nastanou v jiném členském státě a podle vnitrostátních předpisů příslušného státu mají význam pro dávky sociálního zabezpečení, přihlíží k nim příslušný členský stát, jako by k nim došlo na jeho území, resp. jako by dávky nebo příjmy byly pobírány podle jeho vnitrostátních předpisů.

Asimilace
faktů

Jak již bylo zmíněno výše, zásada zacházení s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné, by neměla být v rozporu se zásadou sčítání dob. Stejně posuzování skutečností nebo událostí, které nastaly v členském státě, nemůže v žádném případě způsobit, že se jiný členský stát stane příslušným nebo jeho právní předpisy se stanou použitelnými. Stejně tak aplikace zásady stejného posuzování skutečností nesmí vést k objektivně nezdůvodněným výsledkům nebo k případům souběhu dávek téhož druhu za tutéž dobu.

Omezení
asimilace
faktů

Ke stejnému hodnocení dochází u rovnocenných dávek a příjmů. Jedná se o dávky stejného druhu, tj. dávky, jež mají stejný předmět, účel, výpočtový základ, a předpoklady pro jejich poskytování. Za dávky stejného druhu pak nelze považovat dávky vypočítávané na základě dob pojištění získaných různými osobami.⁴⁹ Rovnocennými dávkami ale mohou být

Rovnocenné
dávky
a příjmy

⁴⁷ V rozsudku pátého senátu ze dne 14. listopadu 1990. Ibrahim Buhari Haji proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. Věc C-105/89. In: Sběrka rozhodnutí. 1990, s. I-04211, Soudní dvůr dospěl k závěru, že komunitární právo nebrání členským státům, aby ve svých vnitrostátních právních předpisech vyloučily poskytování dávek sociálního zabezpečení do třetích států s výjimkou situací, kdy je výplata do třetího státu navázána na uzavřenou mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení mezi dotčeným členským státem a třetím státem. Česká republika však na základě ustanovení § 116 odst. 3 zopsz důchody poskytuje do všech zemí světa na základě předchozího předložení potvrzení o žití.

⁴⁸ Pro bližší informace o zásadě sčítání dob viz odborný článek: ČERNÁ, Jitka. Základní principy poskytování dávek sociálního zabezpečení v Evropské unii. 4. část. *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, roč. 2014, č. 7, s. 40 a násl. ISSN 0032-6208.

⁴⁹ Viz např. rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 12. února 1998. Louise Cordelle proti Office national des pensions (ONP). Věc C-366/96. In: *Sběrka rozhodnutí*. 1998, s. I-00583.

DŮCHODY II

starobní důchod transformovaný z invalidního důchodu a invalidní důchod.⁵⁰

Příjem získaný v jiném členském státě by pak měl být rovněž stejného druhu jako příjem zohledňovaný příslušnými vnitrostátními právními předpisy.

**Skutečnosti
podléhající
asimilaci**

Soudní dvůr v rámci své judikatury dospěl k závěru, že je třeba hodnotit stejně výkon vojenské služby, úraz na cestě do práce, předchozí a následné poškození zdraví u pracovních úrazů, příjem z výdělečné činnosti, rodinněprávní vztah s předběžným významem pro nárok na dávku sociálního zabezpečení, začlenění do zvláštního systému sociálního zabezpečení pro úředníky, zaplacení daní nebo vzdělávání v jiném členském státě.⁵¹

Invalidita

Naopak stejnému hodnocení **nepodléhá uznávání invalidity**, jež je v každém členském státě posuzována samostatně a její uznání v jednom státě není pro jiný členský stát při rozhodování o invalidním důchodu z jeho důchodového pojištění závazné. Výjimku tvoří situace, kdy členské státy mezi sebou dojednávají shodu svých právních předpisů upravujících podmínky uznávání invalidity a určování jejich stupňů dle čl. 46 odst. 3 nařízení 883/2004. Shoda těchto předpisů se zapisuje do přílohy VII cit. nařízení. V současné době existuje částečná shoda v právních předpisech Francie, Itálie a Belgie. Česká republika nemá ujednání žádnou shodu v právních předpisech, tj. uznání invalidity v kterémkoliv z ostatních členských států nemá žádný vliv na její posouzení dle českých právních předpisů. V této souvislosti je však třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č. j. 4 Ads 155/2015-25, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že i když nebyla potvrzena shoda mezi právními předpisy České republiky a Slovenska o podmínkách týkajících se stupňů invalidity (příloha VII nařízení č. 883/2004), uplatní-li pojištěnec v řízení námitku, že slovenský nositel pojištění v rozhodné době dospěl při posouzení jeho zdravotního stavu ke zcela odlišným závěrům než ČSSZ, je správní orgán (resp. posudkový lékař) povinen přihlédnout k posudku o invaliditě vyhotovenému slovenskými orgány a vysvětlit, proč se od jejich skutkových zjištění odchyluje (zejména tehdy, když na Slovensku byla konstatována vyšší míra poklesu pracovní schopnosti pojištěnce než v ČR, přestože oba posudkové orgány vycházely ze stejných podkladů).

⁵⁰ Viz např. rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 18. dubna 1989. Di Felice proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. Věc 128/88. In: Sbirka rozhodnutí. 1989, s. 00923.

⁵¹ EICHENHOFER, Eberhard. *Sozialrecht der Europäischen Union. 4. Auflage*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2010, s. 98, ISBN 9783503124824.

3. ZVLÁŠTNÍ PRAVIDLA KOORDINACE DÁVEK V INVALIDITĚ, STÁŘÍ A POZŮSTALOSTNÍCH DÁVEK

3.1 Procesní pravidla

Žádost o invalidní, starobní nebo pozůstalostní důchod podává pojištěnec u příslušné instituce **ve státě svého bydliště** (v ČR se žádost podává prostřednictvím OSSZ k ČSSZ) nebo instituci členského státu, jehož právní předpisy se na něj naposledy vztahovaly. Pokud se na dotyčnou osobu nikdy nevztahovaly právní předpisy uplatňované institucí místa bydliště, tato instituce předá žádost instituci členského státu, jehož právní předpisy se na žadatele naposledy vztahovaly (čl. 45 odst. 4 nařízení 987/2009). Pokud pojištěnec žádá o invalidní důchod typu A⁵², protože v průběhu svého života podléhal pouze právním předpisům typu A, podává žádost instituci členského státu, jehož právní předpisy se na něj vztahovaly v době vzniku pracovní neschopnosti následované invaliditou nebo zhoršením invalidity, nebo instituci místa bydliště, která poté žádost předá první instituci (čl. 45 odst. 1 nařízení 987/2009).

Místo podání
žádosti

Právní předpisy České republiky vyžadují pro vznik nároku na všechny důchodové dávky a pro stanovení jejich výše získání určitého množství doby důchodového pojištění, proto je třeba je považovat za právní předpisy typu B. Jedinou výjimku představuje invalidní důchod pro invalidy z mládeži dle ustanovení § 42 odst. 1 zdpo, který je invalidním důchodem typu A (viz příloha č. VI nařízení 883/2004).

Za **datum podání žádosti** je pak považováno datum, kdy byla žádost podána u příslušné instituce a toto datum platí pro všechny dotčené instituce (čl. 45 odst. 5 nařízení 987/2009). Výjimku představuje situace, kdy žadatel, přestože o to byl požádán, neoznámí skutečnost, že byl zaměstnán nebo měl bydliště v jiných členských státech. Za datum podání žádosti instituci uplatňující dané právní předpisy, s výhradou příznivější úpravy v těchto právních předpisech, se pak považuje datum, k němuž žadatel doplní svoji původní žádost nebo podá novou žádost týkající se jeho chybějících dob zaměstnání nebo bydlení v dotčeném členském státě.

Datum
podání
žádosti

Datum podání žádosti má zásadní význam, protože dle čl. 50 nařízení 883/2004 stanoví všechny příslušné instituce nároky na dávky podle právních předpisů členských států vztahujících se na dotyčné osoby při předložení žádosti o jejich přiznání, pokud dotyčná osoba výslovně nepožádá o **odklad přiznání dávek** ve stáří podle právních předpisů jednoho nebo více členských států.

Odklad
přiznání
dávek

⁵² Jedná se o invalidní důchod, jehož výše nezávisí na trvání dob pojištění nebo bydlení a který příslušný členský stát výslovně zařadil do přílohy VI nařízení 883/2004.

Aplikací čl. 50 nařízení 883/2004 se ochránce zabýval ve věci pana A. B.⁵³ Pan A. B. požádal v Polsku v roce 2012 o starobní důchod. Polský nositel důchodového pojištění ji zaslal rovněž ČSSZ, protože pojištěnec uvedl, že byl zaměstnán i na území bývalého Československa a poté i v České republice. Polský nositel důchodového pojištění do přeposlané žádosti výslovně neuvedl, od kterého data si pan A. B. přeje přiznat český starobní důchod. ČSSZ proto pojištěnce vyzvala, aby jí dělil datum, od něhož si jej přeje pobírat. Na tuto výzvu stěžovatel neodpověděl. ČSSZ mu proto důchod přiznala ode dne, k němuž mu na území ČR vznikl na starobní důchod nárok, tj. ode dne 9. 10. 2010. Z dodatečných podání stěžovatele však vyplynulo, že si přál důchod pobírat až ode dne 1. 2. 2014. Požádal proto v květnu 2014 o změnu data přiznání důchodu, tato žádost ale byla jako opožděná zamítnuta.⁵⁴ Jednotlivé splátky důchodu od roku 2010 do roku 2014 stěžovatel nepobíral.

Dle mínění ochránce z čl. 50 nařízení 883/2004 vyplývá, že pokud migrující pracovník požádá v jednom členském státě o přiznání starobního důchodu ode dne vzniku nároku na něj (bez určení konkrétního data), pak se má za to, že žádá o přiznání stejné důchodové dávky i z jiných členských států, jejichž právním předpisům podléhal, od data vzniku nároku na ně, pokud výslovně neuvede, že o tyto dávky hodlá požádat od pozdějšího data.

Jestliže pracovník požádá o starobní důchod v jednom členském státě ke konkrétnímu datu, přičemž nevyjádří žádnou vůli, od jakého data si přeje pobírat důchodové dávky z jiných členských států, je třeba, aby jej příslušní nositelé důchodového pojištění vyzvali, aby jim sdělil, od jakého data si přeje dávky z jejich státu pobírat. Určení data, od něhož pojištěnec žádá o přiznání starobního důchodu, je nezbytnou podmínkou pro rozhodování o nároku na tuto dávku a o její výši. Jedná se tudíž o nezbytnou náležitost žádosti o důchod.

Dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit. ČSSZ stěžovatele vyzvala k upřesnění data, od něhož si přeje důchod přiznat. Ve výzvě ze dne 2. 5. 2013 jej však nepoučila o tom, že pokud nedoplní požadovanou náležitost žádosti o důchod, může ČSSZ rozhodnout o zastavení řízení.

⁵³ Viz zprávu o šetření ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 5036/2014/VOP/JČ, s. 320 tohoto sborníku

⁵⁴ S odkazem na ustanovení § 86 odst. 4 písm. a) zopsz, podle něhož oprávněný může do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení písemně požádat o změnu data přiznání důchodu nebo jeho výplaty. Ke dni podání žádosti o změnu data přiznání důchodu však již lhůta pro její podání uplynula.

ČSSZ se své procesní pochybení spočívající v nezaslání kvalifikované výzvy k odstranění nedostatků žádosti snažila napravit přiznáním důchodu ke dni vzniku nároku na něj. Správně však měla žadateli zaslat ještě jednu výzvu s povinným doručením do vlastních rukou, v níž by jej poučila, že pokud ve stanovené lhůtě nesdělí, od jakého data si přeje přiznat starobní důchod, bude řízení zastaveno.

ČSSZ uznala, že se v této věci dopustila pochybení. Provedla proto přezkum rozhodnutí o přiznání důchodu a přiznala jej stěžovateli od požadovaného dne.

Ve vztahu k čl. 50 nařízení 883/2004 (resp. k jeho předchůdci čl. 44 nařízení 1408/71 se ochránce zabýval i rozsahem **dispoziční pravomoci** žadatele o starobní důchod ve vztahu k aplikaci koordinačních nařízeních⁵⁵. V posuzovaném případě se stěžovatel domáhal toho, aby mu ČSSZ přiznala starobní důchod jen z českých dob pojištění ode dne předcházejícího vstupu ČR do Evropské unie a aby neprovedla přepočítání důchodu ke dni, kdy ČR vstoupila do EU podle nařízení 1408/71, aby nežádala švédského nositele pojištění o potvrzení doby pojištění, kterou stěžovatel získal ve Švédsku a aby švédského nositele důchodového pojištění neinformovala o výsledku řízení o přiznání důchodu.⁵⁶ Ochránce po provedeném šetření dospěl k závěru, že koordinační a prováděcí nařízení jsou normami kogentní povahy, proto se od nich smí ČSSZ odchýlit jen v případech, kdy to tyto normy samy výslovně dovolují. Obě nařízení nikde nehovoří o tom, že na žádost pojištěnce lze v řízení o žádosti o důchod upustit od aplikace čl. 44 odst. 1 nařízení 1408/71 (nyní čl. 50 odst. 1 nařízení 883/2004) a čl. 43 nařízení 574/72 (nyní čl. 47. odst. 6 nařízení 987/2009). Jedinou výjimkou, kdy koordinační nařízení nechává na vůli pojištěnce, zda bude žádat o starobní důchod ze všech členských států, v nichž byl v průběhu svého života důchodově pojištěn, je případ, kdy žadatel požádá o odklad poskytování dávek ve stáří, na které by měl nárok podle právních předpisů jednoho nebo více členských států (nyní čl. 50 odst. 3 nařízení 883/2004). Stěžovatel však již v době podání žádosti

Rozsah
dispozičního
práva

⁵⁵ Viz zprávu o šetření ze dne 27. srpna 2009, sp. zn. 7229/2009/VOP.

⁵⁶ Stěžovateli byl totiž před 1. 5. 2004 přiznán ve Švédsku starobní důchod jako osobě, již byl v roce 1968 udělen azyl a švédský nositel důchodového pojištění mu proto při stanovení výše švédského důchodu započítal i dobu pojištění, kterou stěžovatel získal v Československu před svou emigrací v roce 1968. Protože stěžovatel požádal o český důchod až po vstupu ČR do Evropské unie, ČSSZ provedla ke dni 1. 5. 2004 srovnávací výpočet důchodu s přihlédnutím ke švédským dobám pojištění a přiznala stěžovateli starobní důchod za české doby, o čemž informovala švédského nositele pojištění. Ten na rozhodnutí ČSSZ zareagoval snížením švédského důchodu stěžovatele, protože za jednu dobu pojištění pobíral dvě důchodové dávky. Po vydání rozhodnutí ČSSZ o provedení srovnávacího výpočtu důchodu ode dne 1. 5. 2004 tak stěžovateli náležela za dobu zaměstnání v ČR před emigrací v roce 1968 pouze jedna důchodová dávka – česká, s čímž byl stěžovatel nespokojen, protože český důchod byl nižší než částka, o niž mu byl snížen švédský důchod.

o český starobní důchod pobíral starobní důchod ze Švédska, nemohl tudíž požádat o odklad jeho přiznání.

Z výše uvedeného vyplývá, že příslušná instituce členského státu, která obdrží žádost o důchodovou dávku od pojištěnce, který získal dobu důchodového pojištění i v jiném členském státě, je povinna se vždy obrátit na příslušného nositele důchodového pojištění v jiném členském státě s žádostí o potvrzení dob důchodového pojištění a následně jí zaslat své rozhodnutí. Jediné dispoziční oprávnění žadatele pak spočívá v tom, že v případě obavy ze snížení již pobírané dávky z jiného členského státu může vzít žádost o přiznání důchodu ve státě, kde ji podal dodatečně, zpět.

Spolupráce
s institucemi
z jiných
členských
států

Pokud se na příslušnou instituci obrátí žadatel, který dosud žádnou důchodovou dávku nepobíral a výslovně neuvedl, že si přeje odklad přiznání dávek z jiných členských států, je příslušná instituce po obdržení žádosti povinna bez zbytečného odkladu zaslat žádost ostatním nositelům důchodového pojištění, připojit k ní potvrzení dob, které pojištěnec získal na jejím území, a požádat je o **potvrzení dob**, které pojištěnec získal dle jejich vnitrostátních právních předpisů. Přitom musí vybrat správnou instituci, již osloví. Při šetření podnětu stěžovatelky I. K.⁵⁷, která byla důchodově pojištěna v ČR a Nizozemsku a stěžovala si mj. na průtahy v řízení o přiznání plného invalidního důchodu, ochránce zjistil, že ČSSZ se v této věci obrátila na nizozemskou Sociale Vezekeringensbank. Tato instituce je však příslušná rozhodovat pouze o starobních a pozůstalostních důchodech, nikoliv o důchodech invalidních. K tomu je v Nizozemsku příslušný Správní ústav pro pojištění zaměstnanců (Uitvoering-sinstituut Werknemersverzekeringen – UWV). To vyplývalo i z přílohy č. 2 nařízení 574/72. ČSSZ tak postupovala v rozporu s citovaným prováděcím nařízením, když se obrátila na nepříslušnou instituci a vyřízení věci u ní urgovala. Na svou nepříslušnost ČSSZ upozornila dopisem i samotná Sociale Vezekeringensbank. Z dávkového spisu stěžovatelky však nebylo patrné, že by ČSSZ na základě tohoto upozornění oslovila instituci příslušnou. Z dokumentace vyplynulo, že Sociale Vezekeringensbank patrně žádost stěžovatelky příslušné instituci postoupila, protože UWV jmenovanou oslovil dopisem. Bylo však otázkou, zda Sociale Vezekeringensbank předložila UWV i dokumenty, které stěžovatelka ke své žádosti přiložila. Na základě zprávy o šetření ochránce v této věci pak ČSSZ oslovila správnou instituci, jež jí doby pojištění stěžovatelky potvrdila.

V současné době již není seznam příslušných institucí zařazen do přílohy nařízení 987/2009, ale je veřejně přístupný na internetových stránkách Evropské komise⁵⁸.

⁵⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. února 2009, sp. zn. 5749/2007/VOP.

⁵⁸ Viz <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1028&langId=cs>

Další důležité procesní pravidlo je zakotveno v čl. 76 odst. 6 nařízení 883/2004. Podle něj nesmí orgány, instituce a soudy jednoho členského státu odmítnout žádosti nebo jiné jim předložené dokumenty z důvodu, že jsou napsány v **úředním jazyce** jiného členského státu. Tyto doklady pak podléhají volnému hodnocení důkazů, tj. nositel důchodového pojištění rozhodující o důchodu je povinen k nim při rozhodování o důchodové dávce přihlídnout a nesmí je ignorovat jenom z toho důvodu, že jsou napsány v jiném jazyce. Popsaný problém řešil ochránce ve věci stěžovatelky L. A. V.⁵⁹ Jmenovaná žila nejprve v České republice, následně ve Švýcarsku a poté se znovu vrátila do ČR. Ve Švýcarsku byla uznána za plně invalidní z důvodu závažného duševního onemocnění a v roce 2007 požádala o plný invalidní důchod i v ČR. Posudková lékařka sice stěžovatelku uznala za plně invalidní, ale vůbec nepřihlédla k lékařské zprávě švýcarské psychiatrické kliniky psané v německém jazyce adresované primáři psychiatrické kliniky, do jejíž péče stěžovatelka v ČR přešla, kde bylo uvedeno, že stěžovatelka byla na této klinice dispenzarizována v době od 12. 8. 2005 do 6. 3. 2006 pro diagnózu chronická paranoidně halucinatorní schizofrenie. Ve zprávě bylo uvedeno, že je práce neschopná. Tato zpráva nebyla v záznamu o jednání vůbec zmíněna. Datum vzniku invalidity bylo stanoveno až ke dni, kdy stěžovatelka začala být v péči českého zdravotnického zařízení. Na základě zásahu ochránce ČSSZ nařídila kontrolní lékařskou prohlídku jmenované. V jejím rámci bylo posunuto datum vzniku plné invalidity, kdy byla přijata do dlouhodobé péče švýcarské psychiatrické kliniky (v tomto dni bylo poprvé objektivně zjištěno, že stěžovatelka trpí závažným duševním onemocněním). Na základě této skutečnosti bylo znovu rozhodnuto o nároku stěžovatelky na plný invalidní důchod.

V dané věci ochránce ještě žádal, aby ČSSZ jako důkazní prostředek vyhodnotila i potvrzení švýcarského sociálního úřadu o tom, v jakém období stěžovatelka osobně pečovala o své dítě mladší 4 let.

Ochránce pak velmi často řeší stížnosti na **průtahy v řízení** o přiznání důchodu s evropským prvkem. Zásada rychlosti vyřizování záležitostí s přeshraničním prvkem je zakotvena v čl. 2 odst. 1 a 2 nařízení 987/2009, podle nichž jsou výměny informací mezi orgány a institucemi členských států a oprávněnými osobami založeny na zásadách veřejné služby, efektivnosti, aktivní pomoci, rychlého doručování a přístupnosti, včetně elektronické přístupnosti, zejména pro osoby se zdravotním postižením a starší osoby. Příslušné instituce jsou pak povinny si neprodleně poskytovat nebo vyměňovat všechny nezbytné údaje pro stanovení a určení práv a povinností osob, na něž se vztahuje nařízení 883/2004. Přenos takových údajů mezi členskými státy probíhá buď přímo mezi příslušnými institucemi,

Přijímání
písemností
v jiných
jazycích

Průtahy
v řízení

⁵⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. září 2008, sp. zn. 5729/2007/VOP.

nebo nepřímo prostřednictvím styčných míst⁶⁰. Článek 3 odst. 4 nařízení 987/2009 pak zakotvuje povinnost příslušným institucím sdělovat informace a vydávat dokumenty dotyčným osobám, a to v míře nezbytné pro použití obou koordinačních nařízení, neprodleně a vždy ve lhůtách stanovených právními předpisy daného členského státu.

Řízení o důchodových dávkách dle koordinačních nařízení je komplikovanější, administrativně i časově výrazně náročnější než řízení o dávce vedené pouze podle vnitrostátních právních předpisů. Trvá proto obvykle výrazně déle než 90 dnů stanovených v ustanovení § 85a odst. 2 zopsz. V těchto řízeních se poměrně často stává, že příslušná instituce ČSSZ potvrzení dob pojištění, které žadatel o dávku získal v jiném členském státě, nezašle obratem. ČSSZ by vždy měla, pokud do tří měsíců od zaslání žádosti o potvrzení dob neobdrží od zahraničního nositele pojištění odpověď, urgovat její zaslání. Po obdržení potvrzení dob získaných v jiných členských státech by pak měla bez zbytečného odkladu vydat rozhodnutí. Ochránce se při šetření jednotlivých podnětů setkal s tím, že ČSSZ zaslala žádost o potvrzení dob pojištění nositeli důchodového pojištění jiného členského státu až po uplynutí vnitrostátní lhůty pro vydání rozhodnutí,⁶¹ s tím, že ČSSZ bez zbytečného odkladu, příp. opakovaně, neurgovala zaslání potvrzení o dobách pojištění, i s tím, že byla nečinná poté, co od příslušné instituce jiného členského státu obdržela předmětné potvrzení⁶². Ochránce rovněž šetřil případ, v němž ČSSZ vůči zahraničnímu nositeli činila nadbytečné procesní kroky, které nebyly nezbytné pro vyřízení věci.⁶³

Prozatímní dávka Článek 7 nařízení 987/2009 pak zakotvuje, že v situaci, kdy osoba splňuje podmínky pro přiznání dávky, ale příslušná instituce nemá všechny informace týkající se její účasti na důchodovém pojištění v jiném členském státě, které jsou zapotřebí ke konečnému výpočtu výše dávky, příslušná instituce na žádost dotyčné osoby přizná tuto dávku nebo vypočte výši tohoto odvodu na prozatímním základě, pokud je tento výpočet možný na základě informací, které má tato instituce k dispozici, a tuto **prozatímní dávku** přizná. Konečný výpočet výše dávky se provede znovu poté, jakmile jsou dotčené instituci poskytnuty veškeré nezbytné

⁶⁰ V oblasti důchodového pojištění probíhá přímá výměna dat mezi nositeli důchodového pojištění (na rozdíl např. od proplácení zdravotní péče čerpané v jiných členských státech z veřejného zdravotního pojištění, kde výměna dat probíhá prostřednictvím styčného místa, úlohu styčného místa v ČR plní Centrum mezistátních úhrad, či rodinných dávek, kde je styčným místem Krajská pobočka Úřadu práce pro Středočeský kraj).

⁶¹ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 5. května 2006, sp. zn. 567/2006/VOP.

⁶² Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 28. listopadu 2007, sp. zn. 4454/2007/VOP.

⁶³ Viz například zprávu o šetření ochránce ze dne 22. listopadu 2010, sp. zn. 5896/2009/VOP.

podpůrné doklady nebo dokumenty od jejich protějšků z jiných členských států. Na toto ustanovení navazuje speciální pravidlo pro dávky v invaliditě, stáří a pro pozůstalostní dávky zakotvené v čl. 50 nařízení 987/2009. Podle něj bez ohledu na článek 7 tohoto nařízení, zjistí-li kterákoli instituce v průběhu vyřizování žádosti o dávky, že žadatel má nárok na nezávislou dávku podle jí uplatňovaných právních předpisů, vyplatí neprodleně tuto dávku v souladu s čl. 52 odst. 1 písm. a) nařízení 883/2004. Tato platba se považuje za prozatímní, může-li být výše poskytnuté částky ovlivněna výsledkem zpracování žádosti.

Pochybení ČSSZ spočívající v nepřiznání prozatímní dávky konstatoval ochránce ve zprávě o šetření ze dne 12. října 2007, sp. zn. 3457/2007/VOP. Stěžovatel požádal v roce 2007 o plný invalidní důchod. V rámci řízení ČSSZ zjistila, že doby pojištění získané do 31. 12. 1992 mají být hodnoceny jako slovenské doby pojištění, proto se obrátila na slovenského nositele pojištění s žádostí o potvrzení dob. Stěžovatel však v rozhodném období před vznikem plné invalidity (v letech 1997–2007) získal v ČR tři roky náhradní doby pojištění jako osoba vedená v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání bez nároku na podporu v nezaměstnanosti a 4 roky studiem v rádném denním studiu na Karlově Univerzitě po dosažení věku 18 let. Splnil proto podmínky pro vznik nároku na nezávislý (solo, plný) český důchod.

Ochránce se pak rovněž zabýval tím, jak by ČSSZ měla postupovat při stanovení **výše prozatímní dávky** v situaci, kdy pojištěnec sice na území ČR získal potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na plný český důchod, byl však důchodově pojištěn i v jiných členských státech, a proto nelze vyloučit, že s připočtenými dobami pojištění z jiných členských států splní podmínky pro stanovení výše invalidního důchodu dle ustanovení § 42 odst. 2 zdp. Ochránce dospěl k závěru, že do doby, než ČSSZ obdrží potvrzení zahraničních dob, nemá postaveno najisto, zda u pojištěnce jsou splněny podmínky zakotvené v ustanovení § 42 odst. 3 zdp pro stanovení výše důchodu v preferované výši dle ustanovení § 42 odst. 2 zdp. Nemá-li pojištěnec v rozhodném období v ČR výdělků, nezbyvá tak, než aby ČSSZ přiznala prozatímní dávku ve výši minimálního důchodu dle ustanovení § 41 odst. 2 zdp.

Pokud žadateli nevznikne nárok na solo důchod, ale z dostupných informací je zřejmé, že žadatel má nárok na dílčí důchod, daná instituce vyplatí **zálohu**, jejíž výše se musí co nejvíce blížit částce, která bude pravděpodobně vyplácena jako dílčí důchod⁶⁴.

Poskytováním zálohy dílčího důchodu se ochránce zabýval zejména u česko-slovenských důchodů, kdy ČSSZ v rámci řízení o přiznání starobního důchodu dospěla k závěru, že doby pojištění, které pojištěnec

Výše
prozatímní
dávky

Záloha

⁶⁴ Ustanovení článku 50 odst. 2 nařízení 987/2009.

získal v době existence federace, mu má na základě čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a SR hodnotit slovenská Sociální pojišťovna, ústředí, jako slovenskou dobu pojištění, byť byly získány na území dnešní České republiky a evidenční listy potvrzující získání těchto dob pojištění měla ČSSZ uloženy ve svém archivu.

Ochránce dospěl k závěru, že pokud ČSSZ má k dispozici podklady, z nichž je patrné, že pojištěnec splní podmínky nároku na dílčí český důchod, ale pro konečné rozhodnutí je třeba, aby doby pojištění získané v době existence Československa na území dnešní ČR formálně potvrdila jako slovenské doby pojištění Sociální pojišťovna, ústředí, Bratislava, jsou splněny podmínky pro to, aby ČSSZ pojištěnci poskytovala zálohy dílčího českého důchodu.⁶⁵ Jako doklad o době pojištění získané v jiném členském státě pak může sloužit i potvrzení o získaných dobách pojištění zaslané zahraničním nositelem pojištění pojištěnci (v ČR se jedná o tzv. informativní list důchodového pojištění), když ho pojištěnec předložil jako jeden z podkladů při sepisování žádosti o důchod.⁶⁶

4. POSTUP PŘI STANOVENÍ VÝŠE DŮCHODOVÝCH DÁVEK

Přiznávání dávek ve stáří, v invaliditě a pozůstalostních dávek se řídí čl. 52 nařízení 883/2004. Postup při rozhodování o nich se liší podle toho, zda osobě v dotčeném členském státě vznikne nárok na důchod pouze na základě jeho vnitrostátních předpisů či nikoliv.

Plný důchod Pokud žadatelé vznikne nárok na důchod pouze z dob pojištění získaných dle právních předpisů dotčeného členského státu, vypočte příslušná instituce výši dávky podle právních předpisů, které uplatňuje, bez přihlídnutí k dobám pojištění získaným v jiných členských státech (jedná se o tzv. národní, plný, nezávislý nebo **solo důchod**).

Dílčí důchod Vedle toho je pak příslušná instituce povinna vypočítat i tzv. **dílčí důchod** (poměrný, nebo pro rata důchod). Při výpočtu dílčího důchodu stanoví příslušná instituce nejprve tzv. **teoretickou výši dávky**. Teoretická výše dávky se rovná dávce, na kterou by dotyčná osoba měla nárok, pokud by všechny doby pojištění získané podle právních předpisů všech členských států byly získány ke dni přiznání dávky podle právních předpisů dotčeného členského státu. Jestliže podle těchto právních předpisů výše dávky nezávisí na délce získaných dob, považuje se uvedená výše za teoretickou výši.

Následně příslušná instituce z teoretické výše dávky vypočte tzv. **skutečnou (poměrnou) výši dávky** tak, že vynásobí teoretickou výši

⁶⁵ Viz zprávu o šetření ze dne 6. listopadu 2009, sp. zn. 3577/2009/VOP.

⁶⁶ Zpráva o šetření ze dne 12. listopadu 2009, sp. zn. 3409/2008/VOP.

poměrem mezi dobami pojištění získanými podle právních předpisů, které uplatňuje, a celkovou dobou získanou ve všech dotčených členských státech.

Na závěr provede příslušná instituce srovnávací výpočet výše plného a dílčího důchodu a vyšší z těchto dávek pojištěnci přizná.

Pokud příslušná instituce zjistí, že v konkrétním případě nejsou splněny podmínky nároku na důchodovou dávku výhradně podle vnitrostátních předpisů dotčeného členského státu, ale nárok na důchod vznikne díky aplikaci zásady sčítání dob, vypočte pouze dílčí důchod, který pojištěnci přizná.

Ochránce se zabýval postupem ČSSZ při stanovení skutečné výměry důchodu, resp. koeficientu dílčení teoretické výše důchodu v rámci šetření podnětu pana J. O.⁶⁷ Koeficient dílčení vyjadřuje poměr délky dob pojištění pro účely dílčení důchodu. Koeficient se vypočítá jako podíl doby pojištění získané v členském státu, který důchod přiznává, a celkové doby pojištění získané ve všech členských státech (v případě pana J. O. byl tento koeficient roven poměru české doby pojištění k součtu české a švýcarské doby pojištění, jež stěžovatel v průběhu svého života získal). Takto vypočteným koeficientem se pak násobí (ve svém důsledku tedy dílčí) základní a procentní výměra teoretické výše důchodu.

**Stanovení
koeficientu
dílčení**

Ochránce dospěl k závěru, že ČSSZ se dopustila pochybení tím, že vzala v úvahu českou dobu pojištění po snížení náhradních dob pojištění na 80 %. ČSSZ vycházela z ustanovení § 34 odst. 1 zdpo, podle kterého se pro výši procentní výměry započítávají náhradní doby pojištění (až na výjimky, kterými jsou např. doby péče o dítě) pouze v rozsahu 80 % doby jejich trvání, na rozdíl od zjišťování podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na důchod, kdy se náhradní doby pojištění započítávají v celém rozsahu.

Dle mínění ochránce měla ČSSZ započítat náhradní doby pojištění stěžovatele (doby studia) ve sníženém rozsahu 80 % pouze pro výpočet procentní výměry důchodu stěžovatele v teoretické výši, tj. výši, která by stěžovateli náležela, kdyby všechny doby pojištění získal podle českých právních předpisů. Pro stanovení koeficientu dílčení však měla vzít v úvahu českou dobu pojištění v celém rozsahu, který zhodnotila pro nárok stěžovatele na důchod. Postupem, který uplatnila a který neodpovídá pravidlům pro dílčení důchodu podle nařízení, ČSSZ stěžovatele poškodila, neboť tak snížila koeficient dílčení, a tím i výslednou částku dílčího důchodu.

Nesprávnost a také nelogičnost postupu ČSSZ ochránce dokumentoval i tím, že ČSSZ je povinna švýcarskému nositeli pojištění potvrdit veškerou dobu pojištění, kterou stěžovatel získal podle českých právních

⁶⁷ Zpráva o šetření ze dne 4. září 2009, sp. zn. 3990/2008/VOP.

předpisů pro nárok na starobní důchod. V takovém případě by pak ovšem švýcarský nositel pojištění pro účely stanovení poměru dob pojištění použil českou dobu pojištění v jiné délce než ČSSZ. Navíc snížení náhradních dob pojištění na 80 % jejich rozsahu se uplatňuje pouze při výpočtu procentní výměry (§ 34 odst. 1 zdpo), zatímco ČSSZ stejným koeficientem dílčila i základní výměru důchodu.

Na základě zprávy o šetření v této věci se MPSV obrátilo na Evropskou komisi s žádostí o sdělení, jak by bylo optimální při stanovení koeficientu dílčení postupovat.

Evropská komise MPSV odpověděla, že postup ČSSZ při stanovení koeficientu dílčení považuje za nesprávný a bude žádat jeho změnu. Ztotožnila se při tom s právním názorem ochránce, že koeficient dílčení by měl být stanoven z celkové doby pojištění, v níž by počet náhradních dob neměl být zkrácen na 80 %. MPSV proto uložilo ČSSZ, aby změnila správní praxi při výpočtu dílčích důchodů dle koordinačních nařízení.

Průměrné
indexované
výdělky

Dále je třeba upozornit ještě na ustanovení čl. 56 odst. 1 nařízení 883/2004, které zakotvuje **blíže pravidla pro výpočet teoretické a skutečné výměry dílčího důchodu**. Podle písm. c), stanoví-li právní předpisy členského státu, že dávky mají být vypočítány na základě příjmů, příspěvků, základů příspěvků, zvýšení, výdělků, dalších částek nebo kombinace několika z nich (průměrné, poměrné, pevné nebo započtené), příslušná instituce:

- i) určí základ pro výpočet dávek pouze na základě dob pojištění získaných podle právních předpisů, které uplatňuje,
- ii) použije pro určení výše, která má být vypočtena podle získaných dob pojištění nebo bydlení a podle právních předpisů ostatních členských států, stejné prvky určené nebo zjištěné pro doby pojištění získané podle právních předpisů, které uplatňuje.⁶⁸

Česká vnitrostátní úprava počítá s tím, že výše důchodu je odvozena od výše příjmů, jichž pojištěnec (zesnulý) dosáhl v rozhodném období⁶⁹. Při stanovení výše důchodu se postupuje dle ustanovení § 15 až 19a zdpo.

Po 1. 5. 2004 postupovala ČSSZ při stanovení výše dílčích důchodů podobně jako dle dříve používaných mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, tj. při stanovení výše dílčího důchodu započítávala pouze výdělky, kterých pojištěnec dosáhl v rozhodném období v ČR, a doby

⁶⁸ Toto ustanovení navazuje na předchozí právní úpravu obsaženou v čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení 1408/71.

⁶⁹ Dle ustanovení § 18 odst. 1 zdpo je rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu období, které začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu. Určování rozhodného období ve zvláštních případech je pak zakotveno v dalších odstavcích citovaného ustanovení.

pojištění získané v jiných členských státech **vylučovala**, aby nerozměňovaly skutečné výdělků pojištěnců získané v ČR.⁷⁰

MPSV pak v roce 2009 metodicky usměrnilo postup ČSSZ tak, že má při výpočtu teoretické a skutečné výše dílčího důchodu dosadit za doby pojištění nebo bydlení získané v jiném členském státě v rozhodném období tzv. **průměrné indexované výdělků**.

ČSSZ při výpočtu výše průměrného českého výdělků, z něhož jsou následně odvozeny průměrné indexované výdělků, vychází z ustanovení § 353 zákoníku práce⁷¹. Pro výpočet však nezapočítává jen výdělků ze závislé činnosti, ale rovněž příjmy ze samostatné výdělečné činnosti a další příjmy, z nichž bylo v ČR odvedeno pojistné na důchodové pojištění. ČSSZ tedy sečte všechny výdělků, kterých dotčená osoba dosáhla v rozhodném období v ČR, přičemž každý výdělek nejprve vynásobí koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, aby jejich výše odpovídala částce, jako kdyby byly dosaženy v roce přiznání důchodu. Výslednou sumu pak dělí počtem kalendářních dnů, za které byly skutečně získány. Vypočte tak částku, která odpovídá průměrnému českému výdělků za jeden kalendářní den. Takto získaný průměrný český výdělek zindexuje (tj. vydělí přepočítacím koeficientem pro jednotlivé kalendářní roky v rozhodném období, kdy osoba získala dobu pojištění v jiném členském státě) a zindexované částky dosadí za jednotlivé doby pojištění v jiných členských státech (vynásobí je příslušným počtem dnů v jednotlivých obdobích pojištění v jiných členských státech v rozhodném období). Pokud jiný členský stát potvrdí náhradní doby pojištění, ČSSZ období náhradních dob z rozhodného období vyloučí. Započtení průměrných indexovaných výdělků je pro dotčené osoby výhodnější než vyloučení dob pojištění získaných v jiných členských státech, protože výše důchodů s jejich započtením je ve většině případů vyšší než při použití vyloučených dob.

Započítávání průměrných indexovaných výdělků má však jedno úskalí. Když byly při výpočtu důchodů zahraniční doby pojištění vylučovány a po vydání rozhodnutí o přiznání důchodu se dodatečně zjistilo, že pojištěnec v rozhodném období získal v České republice další dobu pojištění s výdělků, snížil se počet dob rozmělnujících výdělků dosažené v rozhodném období a vždy se započtením nové doby pojištění došlo k navýšení důchodu bez ohledu na to, jak vysokého výdělků pojištěnec v nově prokázaném období dosahoval (lišila se pouze částka, o niž byl důchod dodatečně navýšen). Při započítávání průměrných indexovaných výdělků však může dojít k tomu, že při dodatečném prokázání další doby

⁷⁰ Tento postup hodnotily jako správný i české správní soudy – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008, č. j. 3 Ads 79/2007-54.

⁷¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

pojištění s výdělků v České republice se výše dílčího českého důchodu sníží oproti předchozímu rozhodnutí, v němž nebylo vůbec zohledněno.

K tomuto negativnímu jevu dojde v případě, kdy pojištěnec v nově prokázaném období získal nižší výdělek než průměrný výdělek vypočtený z dříve prokázaných dob. Započtením nového výdělků tak dojde ke snížení průměrného výdělků z českých dob pojištění, a tím i ke snížení průměrných indexovaných výdělků dosazovaných za doby pojištění získané v jiných členských státech v rozhodném období. V důsledku toho se sníží i celková výše důchodu.

S tímto problémem se ochránce setkal ve věci stěžovatele E. S.,⁷² který předtím, než se stal plně invalidním, byl výdělečně činný v ČR a v Německu. Díky šetření ochránce byla stěžovateli započtena chybějící česká doba pojištění. Protože však výdělků dosažené v této době byly nižší než průměrné výdělků pojištěnce v ostatních dobách pojištění, došlo započtením této doby ke snížení průměrných indexovaných výdělků dosazených za doby pojištění, které pan E. S. získal v Německu, a tudíž i ke snížení výše invalidního důchodu pojištěnce.

Doby pojištění kratší jednoho roku Ustanovení čl. 57 nařízení 883/2004 pak řeší situace, kdy migrující osoby nezískají v některém členském státě **celý rok doby pojištění**. Podle něj není příslušná instituce členského státu povinna poskytovat dávky na základě dob získaných podle právních předpisů, které uplatňuje, jestliže:

- délka uvedených dob nedosahuje jednoho roku a
- pouze na základě těchto dob nelze podle uvedených právních předpisů získat nárok na dávku.

Tyto doby pojištění započte jako svou dobu pojištění jiný členský stát, v němž byla osoba rovněž důchodově pojištěna. Pokud osoba ve všech členských státech, jejichž právním předpisům podléhala, získala kratší dobu pojištění než jeden rok a všechny příslušné instituce by se osvobodily od povinnosti přiznat jí důchod, bude jí důchodová dávka poskytnuta výhradně podle právních předpisů posledního z těchto členských států, jehož podmínky jsou splněny, jako by všechny doby pojištění a bydlení byly získány podle právních předpisů tohoto členského státu.

Minimální dávka Podle čl. 58 nařízení 883/2004 nesmí být příjemci důchodu v členském státě, ve kterém bydlí a podle jehož právních předpisů mu náleží důchodová dávka, poskytován důchod nižší, než je **minimální dávka** stanovená těmito právními předpisy za dobu pojištění, která se rovná součtu všech dob pojištění, jež byly vzaty v úvahu pro výplatu jeho důchodových dávek dle nařízení 883/2004.

Je-li součet důchodových dávek pojištěnce poskytovaných z členských států nižší než výše minimální dávky ve státě bydliště, poskytuje

⁷² Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. září 2009, sp. zn. 5018/2008/VOP.

mu nositel důchodového pojištění státu bydliště po celou dobu jeho bydlení na území tohoto státu **doplatek** do minimální výše důchodu. Výše doplatku se rovná rozdílu mezi celkovou částkou dávek náležejících ze všech členských států a částkou minimální dávky podle vnitrostátních předpisů státu bydliště.

Výklad pojmu „**minimální dávka**“ podal ve svých rozsudcích Soudní dvůr Evropské unie. V rozsudku ze dne 30. listopadu 1977, Mario Torri proti Office national des pensions pour travailleurs salariés. Věc 64-77. Sbírka rozhodnutí 1977, s. 02299, Soudní dvůr konstatoval, že za minimální výši dávky nelze považovat teoretickou výši důchodu. Pro to, aby mohl být dotčené osobě vyplácen doplatek, musí být ve vnitrostátním právním předpise státu bydliště zakotvena minimální výše důchodu.

Dle rozsudku Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 17. prosince 1981. Regina proti Social Security Commissioner, ex parte Norman Ivor Browning. Věc 22/81. Sbírka rozhodnutí 1981, s. 03357, pak minimální výše důchodu je ve vnitrostátním právním předpise zakotvena tehdy, pokud daný právní předpis garantuje příjemci důchodu minimální příjem ve stanovené výši, který má přednost před dávkou vypočtenou z dob pojištění a výdělků získaných příjemcem dávky (jinak řečeno, je-li tato částka vyšší než důchod odvozený z dob pojištění a výdělků pojištěnce, náleží pojištěnci minimální dávka).

Zákon o důchodovém pojištění zakotvuje minimální výši všech důchodových dávek⁷³.

Při šetření podnětu stěžovatele M. G.⁷⁴ se ochránce zabýval otázkou, zda i výše invalidního důchodu stanovená dle ustanovení § 42 odst. 2 zdpo je minimální dávkou. Protože tato výše invalidního důchodu splňuje kritéria vymezená v rozsudku Soudního dvora ve věci Browning (Věc 22/81), dospěl ochránce k závěru, že charakter minimální dávky má i ustanovení § 42 zdpo.

⁷³ Viz ustanovení § 33, § 41, § 51, § 53 zdpo.

⁷⁴ Zpráva o šetření ze dne 24. července 2015, sp. zn. 5188/2013/VOP.

**Podání žádosti o důchod, poučovací povinnost
okresních správ sociálního zabezpečení**

Poučovací
povinnost
OSSZ

Pokud okresní správa sociálního zabezpečení neinformovala žadatele o důchod o tom, že před podáním žádosti o důchod nabyla účinností dvoustranná smlouva o sociálním zabezpečení dopadající na jeho nárok a žadatel nadbytečně uhradil dobrovolné pojistné na sociální zabezpečení, jedná se o nesprávný úřední postup ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.

V Brně dne 8. září 2011
Sp. zn. 5547/2010/VOP/PK

**Zpráva o šetření
ve věci podnětu Ing. L. B.****A – OBSAH PODNĚTU**

Obrátil se na mě Ing. L. B. V podnětu uvedl, že zaplatil téměř 90 000 Kč na dobrovolném pojistném, aby získal potřebnou dobu důchodového pojištění pro vznik nároku na starobní důchod. V mezidobí byla uzavřena dvoustranná Smlouva mezi ČR a USA, na základě které mu byl rozhodnutím ČSSZ ze dne 7. 6. 2010 přiznán starobní důchod v dílčí výši. Proti rozhodnutí podal dne 1. 7. 2010 námitky, o kterých do dnešního dne ČSSZ nerozhodla. V rámci svého podání požádal o vrácení pojistného, ani o tom však rozhodnuto nebylo.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po seznámení s podnětem Ing. B. jsem zahájil šetření a požádal ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňka Josku o zaslání kompletního dávkového spisu jmenovaného a stanovisko k podnětu. Mělo obsahovat zejména důvody, pro které dosud nebylo rozhodnuto

o námitkách stěžovatele proti rozhodnutí ČSSZ o přiznání starobního důchodu, ani o žádosti o vrácení pojistného na důchodové pojištění.

Ing. Joska ve své odpovědi uvedl: „Dne 29. 5. 2009 obdržela ČSSZ žádost pana Ing. B. o poměrný starobní důchod s přiznáním od vzniku nároku, který uplatnil prostřednictvím Okresní správy sociálního zabezpečení Hodonín (dále jen ‚OSSZ‘) dne 26. 5. 2009. Rozhodnutím ČSSZ ze dne 7. 6. 2010 byl jmenovanému od 1. 1. 2009 přiznán starobní důchod podle ustanovení § 29 písm. b) zdpo a s přihlednutím k článku 12 odst. 2 Smlouvy mezi ČR a USA ve výši Kč 3 155 měsíčně.

Dne 28. 5. 2010 byl panu B. poukázán na jeho účet doplatek důchodu za dobu od 1. 1. 2009 do 26. 5. 2010 ve výši 15 355 Kč. Po obdržení ověřeného tiskopisu ‚potvrzení o žití‘ byl jmenovanému dne 2. 7. 2010 na jeho účet poukázán doplatek důchodu ve výši 41 435 Kč za dobu od 27. 5. 2009 do 30. 6. 2010.

Dopisem ze dne 1. 7. 2010 požádal pan B. o navrácení částek, které zaplatil na dobrovolné pojištění ve výši Kč 88 139, protože doplacená doba dobrovolného pojištění od 1. 11. 2006 do 31. 8. 2009 nebyla použita pro výpočet starobního důchodu. Před uplatněním žádosti o starobní důchod, již od roku 2005, jednal jmenovaný s oddělením důchodového pojištění OSSZ a dne 21. 11. 2008 zaplatil dobrovolné pojištění ve výši 70 000 Kč, aby získal potřebnou dobu 15 let pojištění podle českých právních předpisů. Podle informativního osobního listu důchodového pojištění mu však stále chyběla doba pojištění pro získání potřebné doby 15 let na poměrný starobní důchod, proto dne 11. 5. 2009 doplatil další částku dobrovolného pojištění ve výši 18 139 Kč. Podotýkáme, že Smlouva mezi ČR a USA vstoupila v platnost dne 1. 1. 2009, v době podání žádosti o důchod již nebylo nutné doplácet žádnou dobu pojištění, protože na základě citované smlouvy se uplatňuje princip sčítání dob pojištění pro získání nároku na důchod ve smluvních státech.

V souvislosti se shora uvedeným byl klient informován, že problematiku nároku na vrácení přeplatku pojistného upravuje ustanovení § 17 zákona o pojistném, podle něhož je možné vrátit pojištěnci případný přeplatek na pojistném (ustanovení § 16 odst. 3 citovaného zákona), a to do pěti let po uplynutí kalendářního roku, v němž vznikl, pokud není jiného splatného závazku vůči OSSZ nebo ČSSZ. Podle naší evidence se v případě pana B. nejednalo o přeplatek na pojistném, a proto právní předpisy neumožňovaly vrátit finanční prostředky uhrazené na dobrovolné pojištění. O těchto skutečnostech byl pan B. již několikrát informován. Vzhledem k tomu, že zaplacené pojistné za dobu dobrovolného pojištění nebylo možno klientovi vrátit a současně je podle mezinárodněprávního oddělení ČSSZ zcela nepřipustné důchod jmenovanému snížit, byl panu B. ve výjimečném případě použit výpočet dílčího důchodu tak, že byly přednostně hodnoceny české doby a při výpočtu byly

započítány 2 vyměřovací základy v období, kdy se překrývá dobrovolné pojištění s dobou v USA. Prvním vyměřovacím základem by byl základ pro dobrovolné pojištění a druhým průměrný dílčí indexovaný výdělek. Základem tohoto postupu byl článek 12 (2) Smlouvy mezi ČR a USA, který mimo jiné říká, že ČSSZ stanoví nejprve teoretickou výši dávky, která by náležela v případě, že by všechny doby pojištění byly získány podle právních předpisů ČR. Na situaci bylo proto nahlíženo tak, jak by se důchod počítal, kdyby klient získal všechny (české i americké) v ČR. V tomto případě bylo postupováno tak, jako by si klient vedle české doby zaměstnání platil dobrovolné pojištění. Smlouva mezi ČR a USA stanoví, že se berou v úvahu všechny doby pojištění, proto byly započítány oba vyměřovací základy.

S ohledem na mimořádné okolnosti případu a skutečnost, že jmenovaný zřejmě nebyl dostatečně a úplně poučen na OSSZ o tom, že v roce 2009 v době uplatnění žádosti o důchod platila již Smlouva mezi ČR a USA, a nebylo tedy nutné doplácet dobrovolné pojištění, a s ohledem na jeho oprávněné stížnosti, že doba dobrovolného pojištění neměla vliv na výši jeho důchodu, ČSSZ rozhodnutím ze dne 17. 2. 2011 zvýšila panu B. od 11. 5. 2009 starobní důchod podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo, a s přihlédnutím k článku 12 odst. 2 Smlouvy mezi ČR a USA. Starobní důchod náležel k datu 11. 5. 2009 ve výši 3 823 Kč měsíčně. Od ledna 2011 náleží starobní důchod ve výši 3.963 Kč měsíčně podle nařízení vl. č. 281/2010 Sb. Pro výpočet důchodu byl použit stejný průměrný dílčí indexovaný výdělek, který byl použit i pro výpočet dílčího starobního důchodu bez přihlédnutí k dobrovolnému pojištění. Dne 25. 2. 2011 byl panu B. poukázán na jeho účet doplatek důchodu za dobu od 11. 5. 2009 do 31. 12. 2010 ve výši 13 138 Kč.

Na základě elektronické zprávy pana B. ze dne 7. 7. 2010 si dovoluujeme předpokládat, že obsahem jeho dopisu ze dne 1. 7. 2010 nebyly námitky proti rozhodnutí ČSSZ ze dne 7. 6. 2010. Z obsahu podání, které dne 8. 7. 2010 zodpověděl vedoucí oddělení rozhodování o námitkách, vyplývalo, že se klientovi jednalo o navrácení dobrovolné pojištění, popř. vysvětlení účelu této platby.“

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv působí ochránce k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Ze spisové dokumentace, kterou mi poskytla ČSSZ, i z dokumentů předložených Ing. B. vyplynulo, že od roku 2005 byl v kontaktu s OSSZ.

Protože nezískal potřebnou dobu pojištění pro nárok na starobní důchod podle českých právních předpisů, doporučila mu pracovnice OSSZ podat přihlášku k dobrovolné účasti na pojištění a chybějící dobu pojištění doplatit. Dne 21. 11. 2008 bylo zaplaceno 70 000 Kč. V uvedené době již byl Ing. B. informován (z různých zdrojů) o připravované Smlouvě mezi ČR a USA. Smlouva vstoupila v účinnost 1. 1. 2009. E-mailem ze dne 10. 2. 2009 byl pracovníci OSSZ informován o různých výších starobního důchodu v závislosti na dalším doplacení pojistného. Dne 11. 5. 2009 proto Ing. B. doplatil dalších 18 139 Kč.

Dne 7. 6. 2009 mu byl ČSSZ ode dne 1. 1. 2009 přiznán starobní důchod. S ohledem na skutečnost, že výše starobního důchodu vzniklého pouze získáním českých dob pojištění (2 904 Kč) byla nižší než výše důchodu s přihlédnutím k dobám pojištění získaným Ing. B. v USA (3 155 Kč), byl mu přiznán starobní důchod dílčí. Protože dobrovolné pojistné bylo doplaceno až 11. 5. 2009, nebylo k němu přihlédnuto. Ing. B. podal proti rozhodnutí ČSSZ námitky a požadoval buď navrácení uhrazeného pojistného, nebo jeho zhodnocení ve výši důchodu. Protože kýženého výsledku nedosáhl, obrátil se s podnětem ze dne 16. 11. 2010 na mě.

Po zahájeném šetření zvýšila ČSSZ rozhodnutím ze dne 17. 2. 2011 starobní důchod jmenovaného ode dne doplacení pojistného dne 11. 5. 2009 na částku 3 823 Kč a poukázala mu doplatek důchodu ve výši 13 138 Kč.

1. Poučovací povinnost zaměstnankyně OSSZ

K postupu zaměstnankyně OSSZ uvádím následující. Zaměstnanci okresních správ sociálního zabezpečení jsou podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) zopsz povinni poskytnout odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení. Pokud je poskytnutá informace mylná, tak jako tomu bylo v případě informací obsažených v e-mailu ze dne 10. 2. 2009 (chybná výše dílčího důchodu), a uvedená chyba vede ke škodě (zbytečně zaplacenému pojistnému, které nelze vrátit), lze uvažovat o náhradě škody pro nesprávný úřední postup podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem. V případě Ing. B. však uvedený postup nemá faktický význam, neboť náhrada škody by se týkala pouze poslední splátky ve výši 18 139 Kč, přičemž by ovšem měla za následek snížení starobního důchodu (viz dále).

2. Způsob vyřízení námitek proti výpočtu starobního důchodu

Ing. B. svoji námitku ze dne 1. 7. 2010 směřoval proti výpočtu svého starobního důchodu, neboť v něm nebylo zhodnoceno jím zaplacené pojistné na dobrovolné důchodové pojištění. Z uvedeného důvodu žádal o jeho vrácení. ČSSZ posoudila jeho podání podle ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu, podle kterého se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno, s tím, že se jedná

DŮCHODY II

o žádost o vrácení pojistného. Domnívám se, že z podání Ing. B. je zřejmé, že směřuje proti rozhodnutí, kterým mu byl přiznán starobní důchod, konkrétně proti výpočtu výše důchodu. Pokud se ČSSZ domnívala, že podání trpí jakýmkoli vadami, měla je určit a poskytnout Ing. B. lhůtu pro jejich odstranění. Poté o námitkách rozhodnout. ČSSZ tak neučinila. Namísto toho dále bezvýsledně komunikovala s Ing. B. elektronickou poštou s tím, že zaplacené pojistné nelze vrátit, neboť se nejedná o přeplatek. I v případě, že by ČSSZ posoudila podané námitky jako žádost o vrácení pojistného, je povinna rozhodnout.

Uvedené pochybení spočívající v nevydání rozhodnutí o námitkách však bylo napraveno vydáním rozhodnutí ze dne 17. 2. 2011. Kladně hodnotím individuální přístup ČSSZ při řešení důchodové věci jmenovaného, neboť se nejednalo o jednoduché řešení. Jak už bylo naznačeno výše, zaplacené pojistné nebylo možno vrátit, neboť se ve smyslu ustanovení § 16 zákona o pojistném nejednalo o přeplatek na pojistném, zároveň by však při jeho zhodnocení ve výpočtu důchodu došlo ke snížení jeho výše. ČSSZ proto přistoupila k individuálnímu výpočtu průměrného dílčího indexovaného výdělku, k němu pak připočetla vyměřovací základ pro dobrovolné pojištění a ze součtu uvedených vyměřovacích základů stanovila vyšší procentní výměry starobního důchodu jmenovaného. Výše starobního důchodu se tak zvedla o 668 Kč měsíčně.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností končím své šetření v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že jsem v postupu České správy sociálního zabezpečení v důchodové záležitosti Ing. L. B. shledal výše specifikovaná porušení platné právní úpravy. Ta však byla napravena rozhodnutím ČSSZ ze dne 17. 2. 2011, nápravná opatření tak nepožaduji.

Podání účastníka řízení o dávce důchodového pojištění je nutno dle § 37 odst. 1 správního řádu posuzovat podle jeho obsahu. Je-li obsahem podání nesouhlas s rozhodnutím o snížení výše důchodu, včetně důvodů tohoto nesouhlasu, je třeba podání bez ohledu na jeho označení posoudit jako námitky dle § 88 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném od 1. ledna 2010, a to i tehdy, vyhodnotí-li je ČSSZ jako opožděné.

Posouzení
podání podle
obsahu

V Brně dne 21. února 2014
Sp. zn. 4680/2013/VOP/KPV

Vážený pane V.,

dovolte mi, abych Vás vyrozuměla o výsledku šetření podnětu, kterým jste si stěžoval na snížení stupně invalidity.

Pobíral jste plný invalidní důchod. V roce 2011 však byl při kontrolní lékařské prohlídce posouzen Vaš zdravotní stav jako odpovídající invaliditě druhého stupně a v roce 2013 Vám byla invalidita snížena dokonce na první stupeň. Zásadní problém spatřujete v nedostatečné zdravotnické dokumentaci, na jejímž podkladě byl Vaš zdravotní stav posuzován.

Při šetření jsem vycházela z Vámi předložených podkladů, Vašeho posudkového spisu vedeného u ČSSZ a z vyjádření ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňka Josky.

Šetření bylo zaměřeno na postup ČSSZ při posuzování Vašeho zdravotního stavu a při vyřizování podání ze dne 14. 6. 2013, které jste nazval *Stížnost, odvolání proti výrokům LPS z roku 2012 a 2013*. V obou případech se ČSSZ dopustila pochybení.

Dle ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu platí, že se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Odbor metodiky LPS ČSSZ vyřizoval Vaše podání ze dne 14. 6. 2013 jako stížnost. Přitom jste své podání označil i jako opravný prostředek, byť označení *odvolání* je nesprávné. Především však po obsahové stránce nejde o stížnost ve smyslu správního řádu, nýbrž o podání, kterým vyjadřujete nesouhlas se snížením stupně invalidity, a tím i se snížením výše invalidního důchodu. Podání jste učinil po vydání rozhodnutí o snížení výše důchodu a ve lhůtě pro opravný prostředek, kterým jsou v důchodových věcech námitky. Podání ze dne 14. 6. 2013 tedy mělo být posouzeno a vyřízeno jako námitky proti rozhodnutí o snížení výše invalidního důchodu.

Podle vyjádření Ing. Zdeňka Josky v tomto případě ČSSZ špatně interpretovala datum doručení rozhodnutí o snížení výše důchodu. Za datum doručení rozhodnutí považovala datum 15. 5. 2013, a protože Vaše podání bylo na ČSSZ doručeno dne 17. 6. 2013, vyhodnotil je odbor

metodiky LPS z hlediska opravného prostředku jako opožděné. Teprve na základě oznámení o zahájení šetření ochráncem ČSSZ zjistila, že datum 15. 5. 2013 je ve skutečnosti datem vydání rozhodnutí, které jste si převzal až dne 31. 5. 2013. Podání ze dne 14. 6. 2013 doručené na ČSSZ dne 17. 6. 2013 jste tedy učinil ve lhůtě stanovené pro podání opravného prostředku – námitek, tj. ve lhůtě 30 dnů od oznámení rozhodnutí, a lze je tak považovat za řádný opravný prostředek. Vaše podání proto bylo následně předáno k provedení řízení o námitkách a dne 8. 10. 2013 vydala ČSSZ rozhodnutí o námitkách.

Další nedostatky jsem zjistila v činnosti posudkového lékaře při posuzování Vašeho zdravotního stavu. Podotýkám ovšem, že nemám zákonné kompetence ani medicínské znalosti k posouzení zdravotního stavu jako takového. Nepřísluší mi tak hodnotit medicínskou stránku věci, která je v řízení o invalidních důchodech zcela zásadní. Mohu se zabývat pouze správním, zjednodušeně řečeno formálním, činnostmi posudkového lékaře.

Od roku 2003, kdy jste byl uznán plně invalidním, až do roku 2008 posudkový lékař při každém posouzení Vašeho zdravotního stavu navýšil procentní míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stanovenou v souvislosti s určením rozhodující příčiny invalidity ještě o maximálně možných 10 procentních bodů za další zdravotní postižení. Při posouzeních dne 12. 5. 2011 a dne 26. 4. 2013, na jejichž podkladě došlo ke snížení stupně invalidity, však posudkový lékař k tomuto navýšení nepřistoupil, přestože se počet Vašich zdravotních postižení rozhodně nesnížil, a změnu v hodnocení vlivu dalších postižení na pokles pracovní schopnosti ani nijak neodůvodnil.

Navíc v záznamu o jednání ze dne 26. 4. 2013 i v posudku o invaliditě z téhož dne je uvedeno, že míra poklesu pracovní schopnosti se stanovuje ve výši 45 %, přitom vyhláška o posuzování invalidity pro srdeční postižení, které posudkový lékař určil jako rozhodující příčinu Vaší invalidity, vymezuje procentní rozmezí míry poklesu 20–40 %.

S oběma nedostatky se ČSSZ vypořádala v námitkovém řízení, jak dokládá rozhodnutí o námitkách. Nebudu zde opakovat velmi podrobné odůvodnění tohoto rozhodnutí. Pouze z něho vyjímám, že posudková lékařka při posuzování Vašeho zdravotního stavu pro účely námitkového řízení vyhodnotila jako rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu srdeční postižení a stanovila míru poklesu pracovní schopnosti v horní hranici 40 % pro toto postižení. Konstatovala, že Vaše onemocnění není takové závažnosti a takového rozsahu, aby bylo možno k hodnocení invalidity použít jiné postižení, pro které vyhláška stanoví vyšší míru poklesu pracovní schopnosti.

Horní hranici 40 % posudková lékařka zvolila z důvodu dalších onemocnění. K těmto onemocněním uvedla, že žádné z nich nemá takový

funkční dopad, aby samo o sobě zakládalo invaliditu. Vertebrogenní potíže (potíže zad) lékařka zohlednila ve volbě horní hranice procentního rozmezí pro srdeční postižení určené za rozhodující příčinu invalidity, další postižení nejsou dle lékařky posudkově významné.

Na rozdíl od předchozích posouzení pak míru poklesu navýšila o dalších maximálně možných 10 % s ohledem na vliv Vašeho nepříznivého zdravotního stavu na Vaši schopnost využívat dosažené vzdělání, zkušenosti a znalosti a na schopnost pokračovat v předchozí výdělečné činnosti. Naopak neshledala důvody pro navýšení míry poklesu z důvodu dalších onemocnění, jako tomu bylo v případech, kdy výsledkem posouzení byla plná invalidita. Jak jsem již zmínila, další onemocnění totiž posudková lékařka zohlednila již při stanovení horní hranice „tabulkového“ procentního rozmezí pro dané srdeční postižení. Navíc zvýšení horní hranice poklesu pro další postižení a pro vliv zdravotního stavu na schopnost využívat dosažené vzdělání atd. nesmí v úhrnu překročit 10 % a o tuto maximální hodnotu byl pokles Vaší pracovní schopnosti navýšen.

Přezkoumáním Vašeho zdravotního stavu v rámci řízení o námitkách tedy posudková lékařka dospěla k závěru, že pokles Vaší pracovní schopnosti činí 50 %, což odpovídá invaliditě druhého stupně. Na základě tohoto posudkového závěru ČSSZ zrušila rozhodnutí ze dne 15. 5. 2013, kterým Vám byla snížena výše invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně. Nadále Vám tak náleží invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně. Rozhodnutí o námitkách ze dne 8. 10. 2013 hodnotím jako řádně, dostatečně a přesvědčivě odůvodněné. ČSSZ se v něm vyjádřila ke všem Vaším námitkám. Stejně jako ČSSZ se neztotožňuji s Vaší námitkou, že Váš zdravotní stav byl posuzován na podkladě nedostatečné zdravotnické dokumentace, posudkový spis tomu nenavědčuje. Při posuzování zdravotního stavu v letech 2011 a 2013, která zpochybňujete, musel posudkový lékař samozřejmě hodnotit Váš aktuální zdravotní stav, a je zřejmé, že vycházel z aktuálních lékařských nálezů. Při posouzení v roce 2011 si dokonce vyžádal echokardiografii a oční vyšetření, kontrolní lékařská prohlídka kvůli tomu byla dvakrát odročena.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem uzavírám šetření dle § 18 zákona o veřejném ochránci práv, tedy s konstatováním, že jsem v postupu ČSSZ ve Vaší důchodové záležitosti zjistila pochybení. S přihlédnutím k tomu, že ČSSZ již v průběhu šetření svá pochybení napravila, nepožaduji z její strany přijetí opatření k nápravě.

Prokazování doby pojištění

Zásada
materiální
pravdy
v řízení
o důchodu

ČSSZ je povinna zjistit, zda pojištěnec dobu pojištění, kterou označil v žádosti o důchod, získal či nikoliv, a to i tehdy, pokud nepředložil k této době žádné doklady.

V Brně dne 11. června 2012
Sp. zn. 6193/2010/VOP/JČ

Vážený pane J. V.,

dovolte mi, abych Vás seznámil s výsledkem šetření Vašeho podnětu, v němž jste žádal o pomoc při řešení své složité sociální situace.

V postupu ČSSZ při rozhodování o plném invalidním důchodu jsem **shledal pochybení**. Pochybení spatřuji ve skutečnosti, že ČSSZ na základě údaje uvedeného ve Vaší žádosti o plný invalidní důchod neoslovila Vyšší odbornou školu stavební a Střední průmyslovou školu stavební arch. Jana Letzela, Náchod, se žádostí o sdělení, v jakém období jste byl učněm Středního odborného učiliště Náchod (střední odborné učiliště se stalo v roce 2003 součástí zmíněné školy).

Podáním žádosti o důchod je zahájeno správní řízení, v němž je ČSSZ povinna postupovat dle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a tam, kde tento zákon neobsahuje speciální právní úpravu, podle správního řádu. Ve Vašem případě byla ČSSZ povinna aplikovat tyto právní předpisy v jejich znění v době probíhajícího řízení o důchodovou dávku.

Správní řízení vede správní orgán. Dle ustanovení § 3 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 správního řádu (zásada zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci, ochrany práv nabytých v dobré víře, proporcionality, ochrany veřejného zájmu, nestranného postupu a rovného přístupu k dotčeným osobám, předvídatelnosti a legitimního očekávání). Ve vztahu k řízení o důchodu je třeba uvedené ustanovení vyložit tak, že ČSSZ je povinna zjistit nezbytné skutkové okolnosti k posouzení, zda žadateli vznikl nárok na důchodovou dávku, pro určení její výše a pro její poskytování. Dle ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Dle ustanovení § 52 správního řádu má účastník řízení povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

ČSSZ je pak na základě ustanovení § 11 odst. 1 zopsz oprávněna v mezích své působnosti vyžadovat od státních orgánů, zdravotních pojišťoven, zdravotnických zařízení, jakož i organizací pomoc a bezplatná sdělení potřebná pro provádění sociálního zabezpečení.

Z uvedené právní úpravy vyplývá, že ČSSZ je povinna zjistit, zda pojištěnec dobu pojištění, kterou označil v žádosti o důchod, získal, či nikoliv, a to i tehdy, pokud pojištěnec nepředložil k této době žádné doklady. ČSSZ sice může pojištěnce vyzvat, aby jí předložil doklady o označené době pojištění, pokud tak však neučiní, nezbavuje ji to povinnosti tvrzení pojištěnce o získané době důchodového pojištění prošetřit. Díkce ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu pak jasně upřednostňuje vlastní aktivitu správního orgánu při opatřování podkladů pro rozhodnutí před vyzváním účastníka řízení. K tomuto kroku by ČSSZ dle mého názoru měla přistupovat tehdy, pokud se jí samotné nepodařilo o stěžovatelem označené době pojištění zjistit žádné skutečnosti, nikoliv primárně přenášet povinnost opatřovat důkazní prostředky na účastníka řízení.

V ostatním pak považuji postup ČSSZ při rozhodování o Vašem invalidním důchodu za správný.

Jelikož jsem v postupu ČSSZ ve Vaší věci shledal pochybení, požádal jsem dnešního dne ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňka Josku, aby se k mým závěrům ze šetření vyjádřil a sdělil, jaká opatření k nápravě přijal.

Na základě zprávy o šetření ČSSZ dodatečně provedla šetření a započítala nově prokázanou dobu důchodového pojištění stěžovatele.

Prokázání
doby
pojištění
čestným
prohlášením
a potřeba
součinnosti
žadatele

ČSSZ není povinna opatřit za žadatele o důchod nebo jeho úpravu čestné prohlášení podle § 85 odst. 5 zopsz, a to vyhledáváním možných svědků, neboť ve vztahu k obstarání tohoto důkazu je nutná součinnost ze strany žadatele. Při potřebě čestného prohlášení je na žadateli, aby v úvahu připadající svědky sám oslovil a posléze čestným prohlášením dobu pojištění osvědčil.

V Brně dne 15. dubna 2015
Sp. zn. 2070/2014/VOP/PMJ

Vážený pane K.,

odpovídám na Vaše podání, kterým jste se na mě obrátil se stížností na výši Vašeho dílčího starobního důchodu, který Vám přiznal český nositel pojištění.

Šetřením Vaší záležitosti jsem nezjistila důvod k iniciování nápravných opatření ze strany ČSSZ, neboť se ve Vaší záležitosti nedopustila pochybení. Prošetření Vaší záležitosti se týkalo pouze českých dob pojištění, které dle Vašeho soudu měla ČSSZ započíst ve vyšším rozsahu a bez nutnosti Vaší součinnosti.

Z obsahu Vašeho podnětu vyplynulo, že nesouhlasíte se započtenou dobou pojištění. ČSSZ Vám měla započíst pouze 10 měsíců základní vojenské služby, která však trvala 26 měsíců v období od roku 1966 do roku 1968. Dále Vám nebyl zhodnocen výkon zaměstnání ve společnosti Armabeton Praha v období od 12. 3. 1971 do 27. 3. 1972. Nesouhlasíte s tím, abyste v řízení o důchodové dávce obstarával důkazy, tato povinnost dle Vašeho mínění stíhá pouze ČSSZ.

ČSSZ Vám rozhodnutím ze dne 8. 6. 2012 přiznala od 8. 9. 2009 starobní důchod ve výši 3 863 Kč měsíčně podle § 29 písm. a) zdpo.¹ Při výpočtu důchodu započítla 5 989 dnů pojištění na území České republiky a 4 021 dnů na území Německa.

Před zhodnocením věci jsem si za tímto účelem od ČSSZ vyžádala stanovisko k Vašemu případu a příslušnou dokumentaci.

Při posouzení první dílčí otázky jsem se zaměřila na **období výkonu vojenské služby**, která byla dle Vašeho názoru započtena pouze částečně. Z obsahu dávkového spisu a rozhodnutí ČSSZ ze dne 8. 6. 2012 (z osobního listu důchodového pojištění) však vyplývá, že doba výkonu vojenské služby od 29. 7. 1996 do 26. 9. 1968 byla pro důchodové účely zhodnocena plně. Jelikož jste byl dle evidenčního listu zaměstnán v podniku Krajský montážní závod spojů od 13. 7. 1964 až do 31. 12. 1967,

¹ S přihlédnutím ke článkům 45 a 46 odst. 2 nařízení 1480/71 a počínaje od 1. 5. 2010 i s přihlédnutím k nařízení 883/2004.

byla Vaše vojenská služba započtena od 1. 1. 1968 do 26. 9. 1968, tj. až po ukončení pracovního poměru. ČSSZ tak musela postupovat, neboť doba zaměstnání má vždy přednost před náhradní dobou pojištění, kterou je výkon vojenské služby. Je potřeba si uvědomit, že zápočet doby zaměstnání v souběhu s dobou výkonu vojenské služby ČSSZ provedla k Vašemu prospěchu. ČSSZ Vám tak pro důchodové účely hodnotila nepřetržitě dobu pojištění do 1. 9. 1962 až do 26. 9. 1968. Řečeno jinak, Váš požadavek na započtení pouze doby výkonu vojenské služby by nikterak nemohl vést ke zvýšení Vašeho starobního důchodu.

Dále jsem se zaměřila na postup ČSSZ při došetřování **doby pojištění**, kterou jste měl dosáhnout ve **společnosti Armabeton Praha** v období od **12. 3. 1971 do 27. 3. 1972** a kterou se ČSSZ i přes její šetření nepodařilo prokázat. Rovněž jsem posoudila závěry ČSSZ, jež zaujala ve vztahu k míře Vaší součinnosti poskytnuté při prokazování inkriminované doby.

ČSSZ označenou dobu pojištění v podniku Armabeton Praha prošetřila s prvotním zjištěním, že evidenční materiál týkající se Vašeho zaměstnání se nepodařilo nalézt. Oslovila proto dále Archiv hlavního města Prahy, bohužel rovněž s negativním výsledkem. K poukazu Archivu hlavního města Prahy dále ČSSZ zaměřila pozornost na společnost Egidas, s. r. o., a vyzvala ji k poskytnutí součinnosti, avšak ani tato společnost dobu Vašeho zaměstnání potvrdit nemohla.

Souběžně Vás ČSSZ dopisem ze dne 6. 5. 2010 informovala o možnosti zhodnocení této doby prostřednictvím čestného prohlášení a zaslala Vám příslušný tiskopis v příloze. Dne 13. 5. 2010 obdržela ČSSZ Vaše prohlášení o dobách zaměstnání do 31. 12. 1995. Poté Vás informovala o skutečnosti, že toto prohlášení nebylo správně vyplněno, zároveň Vám sdělila požadovaný postup při jeho vyplnění. Vámi zasláný formulář neobsahoval čestné prohlášení svědků o předmětné době zaměstnání, natož pak ověření jejich podpisu. V průvodním dopisu ze dne 13. 5. 2010 jste pouze uvedl, že nemůžete uvést jméno žádného žijícího svědka, pouze se ČSSZ může obrátit na stavbyvedoucího Ing. B. H. a Vaši bývalou manželku A. K. s tím, že ČSSZ má konat svou povinnost a dále zajistit ověření podpisů.

Po neúspěšném došetření dob pojištění (po negativním sdělení společnosti Egidas, s. r. o.) Vám ČSSZ znovu doporučila zaslat čestná prohlášení včetně úředně ověřených podpisů svědků. Tento dokument jste již nepředložil. Z dávkového spisu dále vyplynulo, že dne 24. 6. 2010 byla dávkovým ústředím ČSSZ domluvena spolupráce s OSSZ Kutná Hora pro případ postoupení Vašeho prohlášení se svědky, které jste již, jak jsem uvedla výše, nepředložil.

Jak je z dávkového spisu zřejmé, v případě sporné doby pojištění (od 12. 3. 1971 do 27. 3. 1972) se nedochovaly evidenční listy dokumentující průběh Vašeho zaměstnání. Proto ČSSZ aplikovala obecná pravidla pro dokazování, platná pro řízení ve věcech důchodového pojištění, která

jsou zakotvena jednak v ustanovení § 84 a § 85 zopsz a jednak ve správním řádu, který je třeba na základě odkazu uvedeného v § 108 zopsz užit podpůrně.

Souhlasím s Vámi, že není v důsledku Vašeho zavinění, ale patrně v důsledku nesplnění povinnosti Vašeho tehdejšího zaměstnavatele, případně příslušného národního výboru, jehož prostřednictvím evidenční listy zaměstnavatel předkládal, že ČSSZ tuto dobu nemá za prokázanou. Mohu i připustit, že zaměstnavatel případně tuto povinnost splnil, přesto se již nyní všechny doklady v evidenci úřadu nevyskytují. Tyto skutečnosti by neměly jít k Vaší tíži v případě, pokud byste sám obstarával a dodával relevantní podklady ke zjištění skutečného stavu věci a byl při došetřování dob pojištění součinný.

Jestliže je účastník v řízení o přiznání důchodu přesvědčen, že mu nějaká doba pojištění (zaměstnání) není započtena, měl by své tvrzení doložit doklady. Z dávkového spisu je patrné, že jste požadované doklady v řízení nepředložil, a neučinil jste tak ani k výzvě pověřeného zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv.

Náhradními doklady vážícími se k nezhodnocené době pojištění rozumím např. výplatní pásky, mzdové listy, pracovní smlouvy, zápočtové listy, dohody o ukončení pracovního poměru, průkaz ROH s vylepenými členskými známkami, kopie tehdejšího občanského průkazu s vyznačenou dobou zaměstnání atd.

Pokud jste tedy nedisponoval průkaznými písemnými doklady, potom jste mohl postupovat ve smyslu § 85 odst. 5 zopsz, který stanoví: „K prokázání doby pojištění lze použít čestného prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod nebo o úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak.“²

Dovolu mi tak vyjádřit se k míře aktivity ČSSZ při zjišťování skutkového stavu a míře součinnosti ze strany žadatele o důchod nebo jeho úpravu, kdy zastáváte názor, že je pouze na ČSSZ, aby zajistila čestné prohlášení a na jeho základě dohodnotila dobu pojištění.

Podle úpravy obsažené v § 50 odst. 2 správního řádu sice podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, nicméně stejně tak platí, že účastníci řízení jsou povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Řízení o přiznání, potažmo o změně Vašeho starobního důchodu, je řízení návrhové a ovládané dispoziční zásadou, kde postup ČSSZ je do značné míry podmíněn aktivními úkony ze strany navrhovatele a zákon samozřejmě předpokládá alespoň minimální součinnost toho, kdo návrh

² Účelem ustanovení § 85 odst. 5 zopsz je, aby pojištěnec po dosažení důchodového věku mohl doložit svou účast na důchodovém pojištění získanou v minulosti, často s odstupem řady desítek let, neboť zákonodárce si byl vědom skutečnosti, že po tak dlouhém časovém úseku je často nanejvýš problematické předložit příslušné evidenční listy.

podává. V řízení se tak uplatňuje jedna ze základních zásad správního řízení, zásada součinnosti, která se projevuje v povinnosti správního orgánu poskytnout účastníkovi řízení pomoc, na druhou stranu v požadavku na účastníky řízení (ale i např. svědky a další osoby) napomáhat vyřešení věci.

ČSSZ se v rámci došetření doby pojištění v průběhu řízení dostatečně obracela na označeného zaměstnavatele ve snaze zjistit skutečný stav věci stran Vašeho zaměstnání, přičemž dalším šetřením bohužel zjistila, že se evidenční materiál nepodařilo dohledat.

Za stavu důkazní nouze bylo vhodné, abyste postupoval dle úpravy pamatující na obdobné případy, tj. využil k prokázání doby pojištění možnosti čestného prohlášení nejméně 2 svědků a též svého, protože nebylo možno dobu zaměstnání prokázat jinak. Ostatně o této skutečnosti Vás ČSSZ opakovaně poučila.³

Je tomu tak i proto, že ČSSZ čestné prohlášení za žadatele o důchod nebo jeho úpravu pomocí vyhledávání svědků a jeho sepsání podle § 85 odst. 5 zopsz neopatřuje a ve vztahu k obstarání tohoto důkazu je nutná součinnost ze strany žadatele. Při potřebě čestného prohlášení je tak na žadateli, aby v úvahu připadající svědky sám oslovil a posléze čestným prohlášením dobu pojištění osvědčil. Pokud se případně dostavíte společně se svědky na okresní správu sociálního zabezpečení, bude Vám tato nápomocna při sepsání čestného prohlášení.

Vážený pane K., této možnosti jste však nevyužil a čestné prohlášení nepředložil, ačkoliv jste byl ČSSZ k tomuto kroku opakovaně vyzván. Dospěla jsem tedy k závěru, že se ČSSZ nezhodnocením předmětné doby nedopustila pochybení.

Rozhodnutím ČSSZ ze dne 8. 6. 2012 však není nikterak dotčeno Vaše právo uplatnit žádost o změnu důchodu, pokud dodatečně předložíte doklady prokazující zaměstnání. K prokázání sporné doby přichází v úvahu využití shora o uváděné možnosti čestného prohlášení nejméně 2 svědků a Vás. Jako svého druhu podpůrný důkaz vedle čestného prohlášení můžete i zvážit návrh svědeckých výpovědí, kde již postačí pouze označení svědků.⁴

Vážený pane K., protože jsem neshledala důvody, abych zasáhla ve Vaš prospěch, své šetření uzavírám ve smyslu ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv.

³ Uvedená poučovací povinnost ze zákonné úpravy ve striktním pojetí dle rozhodování správních soudů výslovně nevyplývá, obecně platí, že povinnost dokládat rozhodné skutečnosti má žadatel. Kvituji, že ČSSZ žadatele o přiznání starobního důchodu poučují o podpůrných způsobech doložení dob zaměstnání.

⁴ Ustanovení § 85 odst. 5 zopsz předpokládá prokazování dob pojištění v případech, kdy je nelze prokázat jinak, čestným prohlášením žadatele a nejméně dvou svědků, nikoliv pouhou svědeckou výpovědí.

DŮCHODY II

Vyloučená
doba při
nemožnosti
zjištění vy-
měřovacích
základů v ob-
dobí před
1. 1. 1996

Rozsah
poskytnutí
doplátku

Doložení
doby
pojištění
průkazem
ROH

- I. Vyloučenou dobu podle § 16 odst. 4 písm. c) zdpo, tedy dobu, po kterou byl pojištěnec poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů, je nutno vztáhnout i na období před 1. 1. 1996. Již od počátku účinnosti zákona o důchodovém pojištění totiž neexistoval rozumný důvod, pro který by měla být tatáž okolnost spočívající v nemožnosti zjištění vyměřovacích základů v rámci jednoho rozhodného období hodnocena odlišně.*
- II. Pokud tímto způsobem ČSSZ § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění nevyložila, její postup je nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení a podle § 56 odst. 1 písm. b) téhož zákona má vliv na rozsah doplacení důchodu nebo jeho zvýšení.*
- III. Dosaženou dobu pojištění v řízení o důchodové dávce vedle jiných důkazů prokazuje též členský průkaz bývalého ROH s vylepenými známkami – měsíčními členskými příspěvky.*

V Brně dne 29. října 2013
Sp. zn. 1596/2013/VOP/PMJ

Vážená paní S.,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření Vašeho podnětu týkajícího se výše Vašeho starobního důchodu stanoveného rozhodnutím ČSSZ ze dne 1. 3. 2006 ode dne 5. 5. 2005 ve výši 6 214 Kč měsíčně. V podnětu jste namítala, že jste v období od 1. 1. 1986 do 17. 12. 1986 pracovala, tato doba Vám byla jako doba pojištění dodatečně započtena, ale ČSSZ se nepodařilo došetřit hrubý příjem za uvedené období. K podnětu jste přiložila členský průkaz bývalého ROH, který obsahoval rovněž vylepené známky za jednotlivé měsíce téhož roku a jenž měl být poskytnut či jeho obsah projednán s pracovníci Okresní správy sociálního zabezpečení Liberec (dále také jen „OSSZ Liberec“).

Ve věci prošetření výše Vašeho starobního důchodu jsem zahájil šetření a za účelem objektivizace skutkového stavu jsem si vyžádal poskytnutí dávkového spisu a rovněž tak stanovisko ČSSZ k důchodové záležitosti.

Vyjádřil jsem výhrady k závěru ČSSZ, že v posuzovaném období od 1. 1. 1986 do 17. 12. 1986 jste neměla započítaný žádný příjem, jehož důsledkem bylo rozmělnění dosažených výdělků v rozhodném období od roku 1986 pro stanovení výše vyměřovacího základu, a tím i stanovení nižší výše Vašeho starobního důchodu. Tento nežádoucí efekt mohl být (zjednodušeně řečeno) odstraněn vyloučením tohoto časového úseku z rozhodného období či dosazením výdělků za předpokladu, že je bude možno odvodit z průkazu bývalého ROH. Jsem totiž toho mínění, že vyloučenou dobu podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdpo, a tím i dobu, kdy byl pojištěnec poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit

výši jeho vyměřovacích základů, je nutno vztáhnout i na období před 1. 1. 1996. Opačný postup vede tak jako ve Vašem případě ke snižování (rozměňování) rozhodného příjmu pojištěnce a neodpovídá zásadám úpravy důchodového pojištění podle zmiňovaného zákona.

Obrátil jsem se tedy na ČSSZ ve věci otázky zjištění Vašich výdělků v předmětném období a možnosti rekonstrukce evidenčního listu důchodového pojištění na základě předloženého průkazu ROH, a v případě odmítnutí tohoto postupu jsem požadoval vyloučení doby od 1. 1. 1986 do 17. 12. 1986 jakožto doby zaměstnání bez zjištěných vyměřovacích základů.

Ve vztahu k posouzení členského průkazu ROH v řízení o Vašem důchodu ČSSZ uvedla, že tento průkaz nebyl nikdy doložen a ve správním spisu se nenachází, přičemž jste ani neuvedla, kdy jste se na OSSZ Liberec obrátila. Stejně skutečnosti jsem shledal i po prověření obsahu správního spisu. Dospívám tedy k závěru, že ČSSZ tak v přezkoumávaném rozhodnutí o takto neuplatněném důkazním prostředku rozhodnout ani nemohla a v tomto ohledu při určení výše starobního důchodu nepochybila.

K této problematice se však ČSSZ nad rámec posuzovaného rozhodnutí hypoteticky vymezila vyjádřením, že i pokud byste v řízení průkaz uplatnila, zrekonstruovat evidenční listy důchodového pojištění na základě průkazu ROH nelze. Zaměstnavatel vedl evidenci o výši hrubých výdělků za jednotlivá mzdová (výplatní) období, přičemž podle ustanovení § 12 odst. 2 zsz byly hrubými výdělky před 1. 1. 1993 výdělky podléhající dani ze mzdy, a to před odečtením této daně. Naproti tomu příspěvky byly placeny ve výši 1 % z čisté mzdy zaměstnance. Znamky vylepené v legitimaci ROH tak dle ČSSZ prokazují pouze dobu trvání výdělečné činnosti.

Ve věci je podstatný rovněž následující aspekt. Pokud by byly takto nově stanovené a započítané výdělky odvozené z členských známek ROH (zjednodušeně řečeno) nižší než ostatní výdělky v rozhodném období, hrozí riziko snížení osobního vyměřovacího základu; v tomto případě je tak výhodnější výpočtová konstrukce pomocí zmiňovaných vyloučených dob. Tato skutečnost z Vašeho osobního listu důchodového pojištění zřetelněji nevyplývá a za stavu, kdy se lze k výši Vašeho hrubého příjmu pomocí členských známek ROH dobrat nejspíše jen odhadem, by bylo možno předpokládat spíše zvýšení důchodu než snížení, ovšem v menší míře. ČSSZ však tento postup setrvale odmítá. Argumentuje tím, že uvedená početní operace je v rozporu se zákonem o důchodovém pojištění, a ve svém důsledku zakládá i nepřezkoumatelnost případného rozhodnutí.

Problematiku zjišťování výdělků na základě členských známek ROH jsem Vám však představil zejména z toho důvodu, že je mi znám rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 89/2006-65, ze dne 29. 8. 2007,

ve kterém jmenovaný soud přisvědčil závěrům Městského soudu v Praze o povinnosti správního orgánu užít průkaz ROH jako důkazní prostředek ke zjištění výdělku. Kasační soud obecně doplnil způsob vyhodnocení tohoto důkazu příkazem dohledání předpisu upravujícího stanovení příspěvku bývalému ROH v závislosti na výši příjmu zaměstnance, a tím i rekonstrukci výdělku. ČSSZ však závěry vyslovené zmiňovanými správními soudy odmítá aplikovat s obecným odkazem na jedinečnost souze- ného případu a závazanost právním názorem soudu omezuje toliko na tento konkrétní případ. Pokud byste se však přes tyto překážky (považuji za korektní Vás s nimi seznámit) domáhala započtení výdělku odvozeného z členských známek ROH, můžete podat žádost o změnu výše důcho- du s požadavkem na započtení takto odvozeného výdělku a tento průkaz k žádosti přiložit. Po předpokládaném zamítnutí žádosti a Vašich námit- tek, které musíte pro otevření možnosti další obrany uplatnit, se můžete dále obrátit na krajský soud a odkazovat na citovaný judikát.

Vážená paní S., jiný postoj však ČSSZ zaujala v otázce vyloučení in- kriminované doby, a tím i dosažení příznivého výsledku na výši Vašeho důchodu. Konstatovala, že dne 14. 9. 2005 obdržela ČSSZ prostřednic- tvím OSSZ Liberec Vaši žádost o zápočet doby pojištění od 4. 1. 1981 do 31. 12. 1988 na základě předloženého zápočtového listu, přičemž výdělky a vyloučené doby se nepodařilo došetřit. OSSZ Liberec vystavila rekon- struovaný evidenční list důchodového pojištění a dobu od 1. 1. 1986 do 17. 12. 1986 vyloučila až nyní.

ČSSZ pak vydala dne 31. 8. 2012 změnové rozhodnutí, kterým Vám byl od 5. 5. 2005 zvýšen starobní důchod podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo na částku 6 329 Kč měsíčně, po valorizacích na částku 8 419 Kč měsíčně. Doplatek důchodu dle uvedeného rozhodnutí nále- žel podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) pět let nazpět od uplatnění nároku, tj. od 10. 8. 2007. Doplatek starobního důchodu za období od 10. 8. 2007 do 15. 9. 2012 Vám byl poskytnut v částce ve výši 8 397 Kč.

S postupem ČSSZ ve **výši doplatku** jsem se nespokojil a argumen- toval jsem skutečností, že doložení předmětné doby pojištění a nemož- nosti zjistit výdělky měla ČSSZ k dispozici v dávkovém spisu již dne 14. 9. 2005, přičemž jsem poukázal na právní závěry vyslovené v rozsud- ku Nejvyššího správního soudu dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008- 173, které se k Vašemu případu vztahovaly, a požadoval poskytnutí do- platku důchodu nikoliv od 10. 8. 2007, ale od 1. 1. 2006. ČSSZ vyšla z již zaujatého stanoviska v novém rozhodnutí ze dne 31. 8. 2012, že za vyloučenou dobu pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu bude považována i doba, kdy v období před 1. 1. 1996 je prokázána doba pojištění, nelze-li zjistit výši výdělku. Ve Vašem případě dle ČSSZ výši vý- dělku zjistit nešlo, a s ohledem k tomu, že tato skutečnost byla ČSSZ již známa dne 13. 9. 2005 na základě dodatečně předloženého zápočtového

listu prokazujícího zaměstnání v letech 1981–1986, Vám dne 4. 6. 2013 poukázala doplatek starobního důchodu od 1. 1. 2006 do 9. 8. 2007 ve výši 2 362 Kč.

V postupu orgánů sociálního zabezpečení tak konstatuji pochybení spočívající v tom, že již v době přiznání Vašeho starobního důchodu ČSSZ nevyložila ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění tak, že tuto vyloučenou dobu je nutno vztáhnout i na dobu před 1. 1. 1996. Již od počátku účinnosti zákona o důchodovém pojištění totiž neexistoval rozumný důvod, pro který by měla být tatáž okolnost v rámci jednoho rozhodného období hodnocena pro stanovení vyměřovacího základu odlišně.

K tomuto výkladu, který se opírá o základní zásady úpravy důchodového pojištění, se ostatně přihlásil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-173.⁵

V průběhu šetření však ČSSZ své pochybení napravila, když dobu Vašeho zaměstnání od 1. 1. 1986 do 17. 12. 1986 vyloučila a poté vydala rozhodnutí, ve kterém Vám byl starobní důchod zvýšen a po revizi přiznán i jeho celý doplatek správně náležející ode dne 1. 1. 2006.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem jsem se rozhodl své šetření uzavřít dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

⁵ Zmínit lze i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010-93.

Orgán sociálního zabezpečení může v případě, kdy je obsah evidenčního listu důchodového zabezpečení evidentně zpochybněn jinými důkazními prostředky, vycházet při posuzování vzniku nároku na důchod a určování výše důchodu i z těchto jiných důkazních prostředků.

V Brně dne 11. srpna 2014
Sp. zn. 5868/2013/VOP/JMA

Zpráva o šetření ve věci paní A. K.

Paní A. K. (dále také „stěžovatelka“) se obrátila na ochránce podnětem, v němž sdělila, že od roku 2001 pobírá starobní důchod, přičemž je přesvědčena, že ČSSZ nezhodnotila správně doby zaměstnání získané v letech 1962 až 1966. Z toho důvodu podala v roce 2013 žádost o zvýšení důchodu, kterou ale ČSSZ rozhodnutím zamítla a nevyhověla ani námitkám podaným proti tomuto rozhodnutí.

V doplnění podnětu stěžovatelka uvedla, že i po dobu, kterou má ve svém osobním listu důchodového pojištění (dále také „OLDP“) evidovanou jako náhradní dobu do 18 let, byla v pracovněprávním vztahu. Zároveň doložila několik příloh, z nichž vyplynula další nesrovnalost – v roce 1987 se nacházela celkem 21 dnů v pracovní neschopnosti, v OLDP však k tomuto roku nemá evidovanou žádnou vyloučenou dobu. V předmětné věci jsem proto zahájila šetření podle zákona o veřejném ochránci práv.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Šetření se týkalo otázky, zda ČSSZ při přiznávání starobního důchodu zhodnotila skutečně všechny doby zaměstnání a vyloučené doby, které paní K. získala. Období od 21. 4. 1961 do 8. 6. 1962 jí eviduje jako dobu péče o dítě, tedy náhradní dobu, která vzhledem k jejímu věku (byla v té době mladší 18 let) nemohla být zohledněna při výpočtu výše důchodu.⁶ Pokud však stěžovatelka byla v té době zároveň zaměstnancem pojištěným podle předpisu o nemocenském pojištění zaměstnanců, měla by ČSSZ v hodnocení účasti na důchodovém zabezpečení upřednostnit tuto dobu zaměstnání.

Vyloučenými dobami jsou před 1. lednem 1996 doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku, tj. i doba

⁶ Dle ustanovení § 33 odst. 2 zdpo, který upravuje způsob výpočtu procentní výměry starobního důchodu, se do doby pojištění získané do 18 let věku a po vzniku nároku na starobní důchod nezahrnují náhradní doby pojištění.

pracovní neschopnosti. V doloženém zápočtovém listu vydaném Státním statkem Brno-venkov je uvedeno, že paní A. K. se nacházela v pracovní neschopnosti od 1. 10. 1987 do 12. 10. 1987 a od 11. 12. 1987 do 21. 12. 1987. V zápočtovém listu vydaném Brněnskými papírnami, n. p., je pak uvedeno, že paní K. byla v pracovní neschopnosti od 7. 11. 1988 do 16. 11. 1988 a od 27. 12. 1988 do 6. 1. 1989. Stěžovatelčin OLDP přitom k roku 1987 nemá zanesenou žádnou vyloučenou dobu, 21 dnů vyloučené doby získané v letech 1988 až 1989 je rozděleno mezi jednotlivé roky v nesprávném poměru.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Vedoucí oddělení sociálního zabezpečení Kanceláře veřejného ochránce práv požádal dne 8. 10. 2013 ČSSZ o zaslání kopie dávkového spisu stěžovatelky a zároveň ji informoval o výše uvedených nesrovnalostech.

Po doložení vyžádané spisové dokumentace jsem zjistila, že kopie uvedených zápočtových listů jsou její součástí (paní A. K. je přiložila ke své žádosti o zvýšení důchodu ze dne 30. 4. 2013), evidenční listy důchodového zabezpečení však obsahují pouze údaje týkající se roku 1979 a následujících. ČSSZ po následném prověření sdělila, že evidenční listy z období před rokem 1979 již ve svých archívech nemá; ve věci paní K. proto provedla došetření u dvou výše uvedených subjektů, zaměstnávajících stěžovatelku v 80. letech, a také u subjektu Západočeské keramické závody Podbořany, jehož zaměstnankyní byla stěžovatelka v první polovině 60. let.

O výsledku došetřování mě informovala vedoucí oddělení stížností ČSSZ ve vyjádření ze dne 22. 7. 2014.

Ve věci zaměstnání v Západočeských keramických závodech Podbořany se ČSSZ obrátila na subjekt LASSELSBERGER, s. r. o., který uvedené závody převzal. Tento subjekt sdělil, že v období od 21. 4. 1961 do 8. 6. 1962 paní K. nebyla v pracovním poměru v Západočeských keramických závodech Podbořany. Paní K. byla zaměstnankyní těchto závodů v době od 2. 4. 1960 do 20. 4. 1961, od 1. 8. 1962 do 30. 11. 1965 a od 22. 12. 1965 do 2. 3. 1966.

Státní statek Brno-venkov, s. p., zanikl ke dni 31. 12. 1990, ČSSZ se proto obrátila na Moravský zemský archiv v Brně a na jeho doporučení následně na Ministerstvo zemědělství. Tento úřad oznámil, že sice provedl potřebné šetření, avšak mzdové listy nejsou v jeho fondech uloženy.

ČSSZ dále kontaktovala organizaci SEVERA-VSO, s. r. o., která potvrdila, že v její soukromé spisovně písemnosti podniku Brněnské papírny, n. p., uloženy jsou, žádné dokumenty týkající se paní A. K. ale nebyly ve mzdových ani v osobních spisech dohledány.

Vedoucí oddělení stížností ČSSZ závěrem sdělila, že vzhledem k výsledku došetření bude ČSSZ nadále hodnotit vyloučené doby tak, jak jsou uvedeny v evidenčních listech důchodového zabezpečení.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYŇÍ

C1 – Účast na důchodovém zabezpečení v období od 21. 4. 1961 do 31. 7. 1962

Z dávkového spisu stěžovatelky vyplývá, že paní K. v období od 21. 1. 1961 do 20. 1. 1965 pečovala o svou dceru J. M., která se narodila dne 21. 1. 1961; pro účely důchodového zabezpečení se tato činnost dle tehdy účinné právní úpravy⁷ hodnotila jako tzv. náhradní doba. ČSSZ došetřila, že ve výše uvedených obdobích 1. poloviny 60. let byla stěžovatelka zaměstnankyní Západočeských keramických závodů v Podbořanech, pro účely důchodového zabezpečení tak získala dobu zaměstnání.

Platí, že kryje-li se doba zaměstnání a náhradní doba, započte se jen doba, jejíž zápočet je pro pracovníka výhodnější; ČSSZ proto v souladu s tímto pravidlem zhodnotila stěžovatelce již v roce 2001 jako náhradní dobu pouze období od 21. 4. 1961 do 31. 7. 1962, protože jen tento úsek se nepřekrýval s dobou zaměstnání v Západočeských keramických závodech.

Podle právní úpravy účinné ke dni, od kterého byl paní K. přiznán starobní důchod, platilo, že pro vznik nároku na důchod a výši důchodu se náhradní doba pojištění hodnotila stejně jako doba pojištění, pokud zákon výslovně nestanovil jinak.⁸ Pro vznik nároku na starobní důchod zákon žádnou odchylku od tohoto obecného pravidla nestanovil; při určování výše důchodu však již ČSSZ musela rozlišit, jakou náhradní dobu paní K. získala v mezidobí od dovršení 18 let věku do vzniku nároku na starobní důchod.⁹

Konstatuji, že postup, kdy ČSSZ při výpočtu výše důchodu zhodnotila jako dobu pojištění péči o dítě v období od 9. 6. 1962 do 31. 7. 1962 a nezhodnotila období od 21. 4. 1961 do 8. 6. 1962, byl správný. K započtení druhého řečeného úseku by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by stěžovatelka vedle náhradní doby péče o dítě získala i dobu zaměstnání, tuto skutečnost však ČSSZ (ani poté, co paní K. označila svého tehdejšího zaměstnavatele) neprokázala.

⁷ Problematika důchodového zabezpečení byla upravena v zákoně č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 30. 6. 1964, a v zákoně č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném od 1. 7. 1964.

⁸ Instituty doby pojištění a náhradní doby pojištění dle zákona o důchodovém pojištění jsou obdobou doby zaměstnání a náhradní doby, které byly upraveny v dřívějších úpravách důchodového zabezpečení.

⁹ Srovnej ustanovení § 33 odst. 2 zdpo.

C2 – Vyloučené doby v letech 1987, 1988 a 1989

Zákon o důchodovém pojištění, účinný ode dne 1. 1. 1996, změnil způsob výpočtu výše důchodu tak, že nově se dle něj nezohledňuje pouze určitý počet výdělkově nejlepších kalendářních let v rozhodném období, ale zohledňují se výdělky z celého tzv. rozhodného období, které je celistvým časovým úsekem začínajícím kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku (nejdříve však rokem 1986), a končícím kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu. Z výdělků dosažených v celém rozhodném období se určí tzv. osobní vyměřovací základ.¹⁰ K tomu, aby se výdělky dosažené v celém rozhodném období nerozměňovaly i na dobu, kdy pojištěnec z určitých objektivních důvodů nemohl vydělávat, zavedl zdpo institut tzv. vyloučených dob – o tyto vyloučené doby se snižuje počet dnů, na které se rozpočítává součet upravených vyměřovacích základů, tedy dosažených výdělků.

Vyloučenými dobami jsou před 1. lednem 1996 doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku,¹¹ tj. i doby pracovní neschopnosti.

Paní K. ke svému podnětu doložila zápočtové listy, ve kterých její dřívější zaměstnavatelé potvrdili, že stěžovatelka v roce 1987 strávila 21 dnů v pracovní neschopnosti, v roce 1988 pak zaznamenala 15 dnů a v roce 1989 zaznamenala 6 dnů pracovní neschopnosti.

Česká správa sociálního zabezpečení paní K. k roku 1988 započítala 10 dnů pracovní neschopnosti, k roku 1989 pak 11 dnů pracovní neschopnosti. Poměr, v jakém ČSSZ rozdělila vyloučené doby mezi roky 1988 a 1989, neodpovídá údajům ze zápočtového listu, tento rozdíl však paní K. v její důchodové věci nijak nepoškodil; při výpočtu výše důchodu se totiž všechny zaznamenané vyloučené doby sčítají (nerozlišuje se tedy, v jakém roce rozhodného období byla konkrétní vyloučená doba získána), a celková doba, kterou stěžovatelka během svého zaměstnání u Brněnských papíren, n. p., strávila v pracovní neschopnosti, je uvedena v zápočtovém listu i v hodnocení ČSSZ ve stejné výši 21 dnů.

K roku 1987 ČSSZ paní K. nezapočítala žádnou vyloučenou dobu. Uvádím, že takto vzniklý rozdíl mezi zápočtovým listem vydaným Státním statkem Brno-venkov a OLDP stěžovatelky již má význam.

Při zjišťování skutečného počtu dnů vyloučené doby zaznamenané v roce 1987 měla ČSSZ k dispozici dva důkazní prostředky; v situaci, kdy každý z těchto prostředků podává jinou informaci, se rozhodla zohlednit

¹⁰ Jedná se o institut podobný průměrnému měsíčnímu výdělku zakotvenému v dřívějších právních úpravách.

¹¹ Srovnej ustanovení § 16 odst. 4 věty první zdpo.

údaj obsažený v evidenčním listu důchodového zabezpečení, který žádou pracovní neschopnost stěžovatelky v daném roce neuvádí. Tento postup ČSSZ nepovažují vzhledem k okolnostem věci paní K. za správný, a to z následujících důvodů.

V první řadě uvádím, že ČSSZ při posuzování důchodových nároků jednotlivých žadatelů o důchod zpravidla vychází z evidenčních listů důchodového pojištění (zabezpečení); prokázání odlišného skutkového stavu je však možné, evidenční listy totiž v důsledku administrativních chyb nemusejí vždy podávat správné informace. ČSSZ je v takových případech povinna zohlednit i jiné důkazní prostředky. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 8/2013-31, uvedl, že: „z ustanovení § 84 a § 85 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nelze dovodit, že v případech, kdy žalovanou¹² tradičně používané důkazní prostředky (zejména evidenční list důchodového zabezpečení) selhávají, ať už proto, že chybí, jsou vnitřně rozporné či evidentně zpochybněné jinými důkazními prostředky, by nebylo možné užít těchto jiných důkazních prostředků. ČSSZ je naopak vázána § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy“.

Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu ukládá správnímu orgánu hodnotit podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom musí pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Sděluji, že důkazní hodnota zápočtového listu ze dne 12. 2. 1988 je značná, zaměstnavatel stěžovatelky, který jej vystavil, v něm totiž přímo specifikoval i kalendářní dny pracovní neschopnosti, včetně diagnóz. Dále uvádím, že stěžovatelka neměla jinou možnost, jak před správním orgánem rozporovat údaje z evidenčního listu důchodového zabezpečení vydaného v 80. letech¹³ než předložit uvedený důkazní prostředek spolu se žádostí o zvýšení důchodu.

Paní K. požádala o zvýšení důchodu dne 29. 4. 2013. ČSSZ se o doloženém zápočtovém listu pouze zmínila v odůvodnění správního rozhodnutí o zamítnutí námitek ze dne 10. 7. 2013, nijak jej však jako důkazní prostředek nezhodnotila ani nevysvětlila, proč se rozhodla nově doložené vyloučené doby v důchodovém řízení nezohlednit.

¹² V citované věci byla žalovanou ČSSZ.

¹³ Právní úprava v zopsz, dle které je zaměstnavatel povinen předat stejnopis evidenčního listu nejen orgánu sociálního zabezpečení, ale i občanovi, přičemž ten je oprávněn požádat okresní správu sociálního zabezpečení o rozhodnutí svého sporu se zaměstnavatelem ohledně zápisu v evidenčním listu, je účinná až ode dne 1. 1. 2004.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že ČSSZ se dopustila pochybení spočívajícího v nezhodnocení vyloučených dob.

Zprávu o šetření zasílám řediteli odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňku Joskovi a žádám, aby se v zákonně lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro moje závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce A. K.

E – VÝSLEDEK

Česká správa sociálního zabezpečení po obdržení zprávy o šetření posoudila opakovaně záležitost stěžovatelky a uznala, že měla údaje uvedené v zápočtovém listu zohlednit. Dne 26. 11. 2014 proto vydala nové rozhodnutí, kterým stěžovatelce zjištěnou vyloučenou dobu započítala, zvýšila důchod a poskytla doplatek za období ode dne 9. 9. 2009.

Po seznámení s rozhodnutím se veřejná ochránkyně práv obrátila na ČSSZ s dotazem, proč uznala za den uplatnění požadavku na zvýšení důchodu pro nezhodnocenou vyloučenou dobu až den 9. 9. 2014 (a v důsledku toho přiznala doplatek ode dne 9. 9. 2009), když stěžovatelčina korespondence se stěžejními zápočtovými listy byla ČSSZ doručena už dne 30. 4. 2013.

ČSSZ reagovala dne 5. 3. 2015 vydáním dalšího rozhodnutí, kterým přiznala doplatek starobního důchodu i za období ode dne 30. 4. 2008 do dne 8. 9. 2009.

Ochránkyně vyřizování podnětu po zjištění, že ČSSZ odstranila nedostatky namítané ve zprávě o šetření i v pozdější komunikaci, uzavřela dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zhodnocení
doby
zaměstnání
na základě
jiných
důkazů

Pokud kvůli pochybení bývalého zaměstnavatele nemá ČSSZ o určité době zaměstnání potřebné doklady, je povinna ji zhodnotit na základě jiných dostatečných důkazů. Pojištěnci nemůže jít k tíži nesplnění povinností jeho bývalého zaměstnavatele vůči okresní správě sociálního zabezpečení.

V Brně dne 28. ledna 2013
Sp. zn. 3122/2012/VOP/DŘ

Závěrečná zpráva o šetření ve věci podnětu paní M. P.

A – OBSAH PODNĚTU

Paní M. P se na mě obrátila s podnětem, v němž si stěžovala na nezhodnocení určité doby zaměstnání pro důchodové účely.

Stěžovatelce byl od 1. 7. 2011 přiznán předčasný starobní důchod. Dosud jí však nebyla zhodnocena doba zaměstnání od 1. 1. 1996 do 15. 4. 1997 (na kterou bývalý zaměstnavatel nepředložil evidenční list důchodového pojištění), a to přesto, že stěžovatelka ČSSZ sama aktivně doložila následující relevantní doklady:

1. pracovní smlouvu,
2. výpověď z pracovního poměru,
3. přihlášku zaměstnance k pojištění,
4. odhlášku zaměstnance z pojištění,
5. potvrzení o zaměstnání (tzv. zápočtový list),
6. potvrzení bývalého zaměstnavatele.

Z informace o pojištění od Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR též vyplynulo, že stěžovatelka byla v daném období u předmětného zaměstnavatele skutečně zaměstnána.

Za účelem objasnění postupu ČSSZ jsem zahájil v dané záležitosti šetření v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv. Vedoucí oddělení sociálního zabezpečení, práce a zdravotnictví Kanceláře veřejného ochránce práv požádal z mého pověření ČSSZ o poskytnutí vyjádření k případu. Zejména mě zajímalo:

1. proč ČSSZ stěžovatelce nezhodnotila výše uvedenou dobu pojištění, zvláště s přihlédnutím k rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 4 Cad 56/2009-88, a
2. zda PSSZ vyzvala bývalého zaměstnavatele stěžovatelky ke splnění povinnosti předložení evidenčního listu důchodového pojištění [dle § 39 odst. 2 písm. a) zdpo] nebo zda v této věci provedla kontrolu, případě proč tak neučinila.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

ČSSZ ve svém vyjádření uvedla následující skutečnosti.

Zaměstnavatel paní P., pan R. M., byl opakovaně obeslán ke kontrole od roku 1996, doručenky ve většině případů nevyzvedával, a když ano, tak se ke kontrole nedostavil. V březnu 2001 byla zaměstnavateli uložena pokuta za nesoučinnost, dále byla v červenci 2007 požádána Policie ČR o předvedení pana M. na PSSZ, ale nepodařilo se. Zaměstnavatel byl dne 21. 9. 2001 zařazen do evidence nedosažitelných zaměstnavatelů. V letech 2002–2011 byl opakovaně prověřován pobyt zaměstnavatele a opakovaně byly zaslány výzvy k dostavení se k provedení kontroly. V letech 2003–2005 byl pan M. ve výkonu trestu odnětí svobody. Zaměstnavatel byl dne 14. 2. 2011 přeražen do tzv. „mrtvé evidence“ nedosažitelných zaměstnavatelů.

Paní P. byla přihlášená k sociálnímu pojištění v období od 1. 5. 1994 do 14. 5. 1997. Její zaměstnavatel nereagoval na výzvu a evidenční list důchodového pojištění (dále také jen „ELDP“) Pražské správě sociálního zabezpečení nepředložil. Z tohoto důvodu byla paní P. zaslána dne 30. 1. 2002 výzva k součinnosti a předložení dokladů – platových výměrů a výplatních pásek, aby mohla být provedena rekonstrukce ELDP. Na výzvu paní P. nereagovala. PSSZ rekonstruovala ELDP dle ustanovení § 6 odst. 4 písm. u) zopsz ELDP za období 1. 1. 1996–31. 12. 1996 a 1. 1. 1997–15. 4. 1997 nemohl být rekonstruován, neboť přehledy nebyly odevzdány – evidence neúplná. Na základě Vašeho podání příslušné ÚP PSSZ znovu prošetřilo tuto záležitost, nicméně ani nyní, 10 let po zaslání výzvy paní P. k předložení relevantních dokladů, nebyl shledán důvod ke změně nazírání na tento případ.

Dle ustanovení § 16 odst. 3 zdpo je vyměřovacím základem pojištěnce za dobu po 31. 12. 1995 vyměřovací základ pro stanovení pojistného dle zákona o pojistném a za dobu před 1. 1. 1996 hrubý výdělek stanovený pro účely důchodového zabezpečení podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Případy, kdy nelze zjistit výši vyměřovacího základu řeší ustanovení § 16 odst. 4 písmo c) zdpo, dle kterého jsou vyloučenými dobami doby po 31. 12. 1995, po které pojištěnec byl poplatníkem pojistného, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů, Pokud jde o dobu pojištění před 1. 1. 1996, je v souladu s výkladem MPSV vyloučenou dobou pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu i doba, kdy je v období před 1. 1. 1996 prokázána doba důchodového pojištění ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 zdpo, nelze-li zjistit výši hrubého výděлку ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 věty první citovaného zákona.

S ohledem na výše uvedené lze říci, že výdělečná činnost paní P. od 1. 5. 1994 do 15. 4. 1997 trvala, nicméně od 1. 1. 1996 do 15. 4. 1997 nejsou prokázány skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda uvedená doba

je dobou pojištění ve smyslu ustanovení § 8 a § 11 odst. 2 zdpo (skutečný výkon výdělečné činnosti, zúčtování vyměřovacího základu, pobírání dávek nemocenského pojištění).

Dne 5. 11. 2012 obdržela ČSSZ od Krajského soudu v Českých Budějovicích výzvu, ve které soud žádal ČSSZ o postoupení dávkového spisu paní P. a stanovisko k žalobě paní P. proti rozhodnutí ČSSZ ze dne 2. 8. 2012. Další postup ČSSZ v této záležitosti tedy bude záviset na rozhodnutí soudu. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 4 Cad 56/2009-88, nemá ČSSZ k dispozici.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Obdobný případ byl již předmětem šetření mého předchůdce ve funkci JUDr. Otakara Motejla, kdy se jednalo o prokázání doby zaměstnání zemřelého rodiče pro účely vzniku nároku na sirotčí důchod. V rámci došetřování chybějící doby pojištění odmítly tehdy jak ČSSZ, tak MPSV uznat jako průkazné doklady tzv. zápočtový list a pracovní smlouvu, a to ani s přihlédnutím ke skutečnosti, že zemřelý v době výkonu předmětného zaměstnání nebyl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a že jeho bývalý zaměstnavatel neplnil své povinnosti vůči OSSZ. Názoru ochránce dal nakonec za pravdu soud (ve výše uvedeném rozsudku), dobu pojištění musela ČSSZ uznat, čímž vznikl nárok na sirotčí důchod.

V posuzované věci není dle ČSSZ možno konstatovat, že stěžovatelka byla v době od 1. 1. 1996 do 15. 4. 1997 pojištěna ve smyslu § 8 a § 11 odst. 2 zdpo. Na základě doložených podkladů je však zřejmé, že v uvedené době měla uzavřenou pracovní smlouvu s Ing. R. M., kdy pracovní poměr trval od 1. 5. 1994 do 15. 4. 1997. Tato doba zaměstnání je doložena i potvrzením o zaměstnání (tzv. zápočtovým listem), které vystavil bývalý zaměstnavatel. Není však prokázáno, zda byl stěžovatelce zúčtován vyměřovací základ a zda případně pobírala dávky nemocenského pojištění. Tyto skutečnosti se nepodařilo došetřit ani po více jak 15 letech, a to zejména z nedostatku součinnosti bývalého zaměstnavatele.

Na základě stěžovatelkou doložených podkladů a sdělení Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR mám za to, že není důvod pochybovat o tom, že stěžovatelka byla zaměstnána u předmětného zaměstnavatele v daném období. Není její vinou, že nebyly zaměstnavatelem vystaveny evidenční listy důchodového pojištění. Za této situace je třeba vyjít z podkladů, které jsou nepochybné. Dospěl jsem k závěru, že výše uvedenými dokumenty je dostatečně prokázána doba zaměstnání (pojištění) stěžovatelky v době od 1. 1. 1996 do 15. 4. 1997. Není její chybou, že nebyly uchovány další podklady, které by doložily nepřetržitý výkon zaměstnání i splnění podmínek účasti na pojištění. Je nutné zdůraznit, že v předmětné době nebyla stěžovatelka vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a také byla

jako zaměstnanec předmětného zaměstnavatele přihlášená ke zdravotnímu pojištění u Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR.

Pro podrobnosti odkazují na výše zmíněný judikát. Zároveň upozorňuji, že ČSSZ je povinna postupovat v souladu se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu), tedy rozhodovat ve skutkově shodných nebo obdobných případech stejně.

Jsem tedy názoru, že v kontextu výše uvedeného ČSSZ měla dobu pojištění stěžovatelce uznat jako vyloučenou dobu (bez výdělků).

D – ZÁVĚR

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčeného úřadu podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

Na základě provedeného šetření jsem dospěl v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv k závěru, že ČSSZ ve věci paní P. pochybila, když nezhodnotila na základě jí předložených podkladů její dobu zaměstnání od 1. 1. 1996 do 15. 4. 1997 pro důchodové účely.

Tato zpráva bude zaslána řediteli odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňku Joskovi a stěžovatelce paní M. P.

Ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Josku, s ohledem na zjištěná pochybení v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv, žádám, aby se k závěrům obsaženým v této zprávě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřil.

E – VÝSLEDEK

ČSSZ ve svém vyjádření k závěrečné zprávě setrvala na svém původním názoru. V mezidobí však stěžovatelka napadla rozhodnutí ČSSZ správní žalobou. Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 16. září 2013, č. j. 2 Ad 56/2012-81, zrušil rozhodnutí ČSSZ o nezhodnocení předmětné doby zaměstnání, a ztotožnil se tak s názorem ochránce, že předmětná doba zaměstnání měla být stěžovatelce zhodnocena. Tento názor následně potvrdil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. dubna 2014, č. j. 6 Ads 85/2013-33.

Zhodnocení
doby
zaměstnání
v tehdejších
JZD

Pokud z objektivních důvodů nejsou k dispozici potřebné podklady, nezhodnocenou dobu pracovní činnosti v tehdejších JZD dostatečně prokazují čestná prohlášení bývalých spolupracovníků pojištěnce, kterým předemné období bylo zhodnoceno, a to i za situace, kdy nelze prokázat počet odpracovaných jednotek, či dosažený výdělek.

V Brně dne 27. listopadu 2013
Sp. zn. 2903/2013/VOP/DŘ

Závěrečné stanovisko ve věci pana F. Ž.

Se stížností na postup ČSSZ ve své důchodové záležitosti se na mě obrátil pan F. Ž. (dále také jen „stěžovatel“). Konkrétně si stěžoval na nezhodnocení určité doby zaměstnání pro důchodové účely. Stěžovateli byl již v roce 1999 přiznán starobní důchod. Nebyla mu však zhodnocena určitá doba zaměstnání, kdy byl členem Jednotného zemědělského družstva (dále také jen „JZD“), a to od 1. 11. 1955 do 31. 10. 1960 a od 1. 10. 1962 do 27. 12. 1962. Jelikož ČSSZ neměla o dané době příslušné podklady (zřejmě kvůli pochybení tehdejších státních orgánů), doložil stěžovatel postupně 4 čestná prohlášení svých bývalých kolegů o tom, že v daném období s ním spolupracovali.¹⁴ Dle názoru ČSSZ však ani tak nelze tuto dobu zaměstnání zhodnotit, neboť nebyly prokázány určité specifické skutečnosti, které zákon, na rozdíl od prokázání pracovního poměru, vyžaduje. Jedná se zejména o prokázání účasti na nemocenském, resp. důchodovém pojištění členů bývalých JZD, kdy pro účast na pojištění bylo nutno odpracovat určitý počet jednotek či dosáhnout určitého výdělku, resp. zaplatit pojistné.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Při šetření jsem se zaměřil zejména na objasnění skutečnosti, proč ČSSZ neakceptovala 4 čestná prohlášení bývalých kolegů stěžovatele o tom, že s ním v daném období spolupracovali, s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel nemůže s více než padesátiletým odstupem prokázat požadované skutečnosti (účast na nemocenském pojištění, či odpracované jednotky), když příslušné podklady nejsou nikde k dispozici.

ČSSZ byl též pro informaci zaslán rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. listopadu 2010, č. j. 4 Cad 56/2009-88, jenž dal za pravdu

¹⁴ K prokázání doby pojištění lze použít čestného prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod, nebo o úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak – ustanovení § 85 odst. 5 zopsz.

žalobkyni, která nemohla pro prokázání doby pojištění svého bývalého zemřelého manžela doložit určité skutečnosti (zda zemřelý pracoval, zda mu byl zúčtován vyměřovací základ a zda pobíral dávky nemocenského pojištění), tedy skutečnosti obdobného druhu, jaké požaduje ČSSZ ve věci pana Ž.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

ČSSZ ve svém stanovisku uvedla, že účast na důchodovém pojištění členů jednotných zemědělských družstev a od 1. 1. 1957 i osob, které v družstvu trvale pracovaly a nebyly k družstvu v pracovním poměru, ani nebyly jeho členy, byl podmíněn plněním stanovených závazků k družstvu (např. odpracování určitého počtu pracovních jednotek). Vyhláškou pak byly stanoveny podrobnosti o důchodovém pojištění družstevníků, zejména vznik a zánik pojištění.

V evidenci ČSSZ se nenachází žádný doklad prokazující vznik či zánik důchodového pojištění pana Ž. v souvislosti s jeho výdělečnou činností v JZD A. v období od 1. 9. 1955 do 31. 10. 1960. Nepodařilo se došetřit žádné podklady u OSSZ Chrudim, ani ve správním archivu Ministerstva zemědělství.

V tomto konkrétním případě nelze dle ČSSZ prokazovat dobu pojištění čestným prohlášením, neboť pro hodnocení dob výdělečné činnosti v JZD se pro účely důchodového pojištění přihlíží k tomu, zda tato činnost zakládala účast na pojištění při splnění dalších podmínek dle tehdy platných právních předpisů, na rozdíl od zaměstnanců, kdy pro hodnocení doby jejich výdělečné činnosti čestné prohlášení dvou svědků zpravidla postačuje, neboť zaměstnanci byli účastni důchodového pojištění (zabezpečení) z titulu existence zaměstnání, nikoli z titulu výkonu zaměstnání.

Jediným dokladem o činnosti pana Ž. v předmětném JZD je kopie jmenného seznamu osob – družstevníků, za které JZD předložilo evidenční listy důchodového zabezpečení Státnímu úřadu sociálního zabezpečení Praha dne 18. 5. 1966. Jelikož se od 1. dubna 1962 doba důchodového zabezpečení vykazovala na evidenčních listech, pokud byly splněny podmínky účasti na sociálním zabezpečení, na základě této skutečnosti bude panu Ž. hodnoceno jako doba pojištění období od 1. 10. do 27. 12. 1962 a bude vydáno nové rozhodnutí.

ČSSZ dále sdělila, že na základě svědecké výpovědi paní R. K. ze dne 28. 11. 1999, která byla zaměstnána v JZD jako účetní, byl vyhledán její dávkový spis, v němž bylo ze záznamu na evidenčních listech z let 1962–1976 zjištěno, že předmětné JZD bylo transformováno na jiný podnik. ČSSZ se proto opětovně obrátila na správní archiv Ministerstva zemědělství s požadavkem na došetření potřebných podkladů pro účely důchodového pojištění pana Ž.

V následném vyznění stěžovateli ČSSZ doplnila, že ve správním archivu Ministerstva zemědělství nebyly nalezeny žádné doklady prokazující potřebné doby pojištění. Šetření bylo provedeno i ve fondu dalších možných organizací, ale ani tam nebyly uloženy požadované mzdové listy, ze kterých by bylo možno zjistit odpracované množství jednotek.

V návaznosti na výše uvedené vydala ČSSZ dne 29. 8. 2013 rozhodnutí, jímž stěžovateli zvýšila od 1. 12. 1999 starobní důchod o dobu pojištění od 1. 10. do 27. 12. 1962 a poskytla doplatek za dobu 5 let zpětně od uplatnění nároku, resp. od zahájení šetření.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNCEM

Obdobnou problematikou se zabýval již můj předchůdce ve funkci JUDr. Otakar Motejl (sp. zn. 6283/2008/VOP/DR), který konstatoval, že v rámci řízení o přiznání sirotčího důchodu u zemřelého dostatečně prokazuje dobu pojištění tzv. zápočtový list a pracovní smlouva s přihlédnutím ke skutečnosti, že zemřelý v době výkonu předmětného zaměstnání nebyl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Nesouhlasil s názorem ČSSZ, že určitou dobu pojištění nelze zhodnotit z důvodu, že nejsou doloženy započitatelné příjmy (např. formou evidenčního listu důchodového pojištění) a že není zřejmé, zda zemřelý danou práci opravdu vykonával. Můj předchůdce ve funkci též zdůraznil, že je nutno přihlídnout ke skutečnosti, že bývalý zaměstnavatel neplnil své povinnosti vůči OSSZ a že statutární orgány bývalého zaměstnavatele nejsou kontaktovatelné.

JUDr. Motejlovi dal nakonec za pravdu Městský soud v Praze (judikát byl v rámci tohoto šetření poskytnut ČSSZ),¹⁵ dobu pojištění musela ČSSZ uznat, čímž vznikl nárok na sirotčí důchod. ČSSZ tehdy argumentovala, že „bylo zjištěno, že je nesporné, že v době od 20. 11. 2000 do 31. 12. 2003 výdělečná činnost zemřelého trvala, nicméně nejsou prokázány skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda uvedená doba je dobou pojištění ve smyslu ustanovení § 8 a § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Uvedenou dobu nelze proto považovat za dostatečně prokázanou, neboť nelze zjistit, zda zemřelý pracoval, zda mu byl zúčtován vyměřovací základ a zda pobíral dávky nemocenského pojištění“.

Souhlasím s ČSSZ, že kromě výkonu pracovní činnosti pro družstvo je třeba pro hodnocení sporné doby jako doby pojištění prokázat i další

¹⁵ Z odůvodnění: Soud vyšel z důkazů, které byly v průběhu správního řízení i soudního řízení provedeny, a dospěl k závěru, že není důvod pochybovat o tom, že zemřelý M. T. byl zaměstnán v době od 20.11.2000 do 31.12.2003. Není jeho vinou, že nebyl zaměstnavatelem přihlášen k pojištění a nebyly vystaveny evidenční listy důchodového pojištění, ani nejsou k dispozici výplatní pásky. Není jeho chybou, že nebyly uchovány další podklady, které by doložily nepřetržitý výkon zaměstnání i splnění podmínek účasti na pojištění.

skutečnosti. Jestliže to však v důsledku pochybení státních orgánů není objektivně možné (příslušné evidenční listy byly prokazatelně předány předchůdci ČSSZ, viz níže), je třeba jako ve výše zmíněném případě vycházet z dostupných důkazních prostředků, zde ze svědeckých výpovědí. Případné pochybení státu (zde spočívající v neuchování evidenčních listů, které byly prokazatelně předány Státnímu úřadu sociálního zabezpečení) nemůže jít pojištění k tíži.

Jak výše uvedený dříve řešený případ, tak věc pana Ž. se principiálně shodují v tom, že ČSSZ požaduje či požadovala doložení určitých skutečností prokazujících dobu pojištění za situace, kdy to z objektivních důvodů již není možné a tuto situaci nezpůsobili příslušní pojištěnci.

Pro úplnost dodávám, že ustanovení § 85 zopsz stanoví, jakým způsobem se obligatorně prokazují některé doby v řízení ve věcech důchodového pojištění, přičemž zde není uvedeno, že dobu pojištění pro přiznání důchodu je možno prokázat pouze záznamem na evidenčním listu či mzdovým listem. Takový chybějící list je nutno proto chápat jako důkaz zpochybňující dobu pojištění, komplikující konečné rozhodnutí, nevylučující však prokázání doby pojištění jiným způsobem. V této souvislosti třeba poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu v této oblasti, zejména na rozsudek ze dne 9. listopadu 2007, č. j. 4 Ads18/2006-132, v němž tento soud judikoval, že důchodově pojištěn byl, bez ohledu na ustanovení § 8 a § 11 zdpo i občan, který nejenže neměl vystaven zápočtový list, ale ani řádně uzavřenou pracovní smlouvu, zaměstnavatel jej nepřihlásil k pojištění a též nebyly k dispozici evidenční listy důchodového pojištění ani výplatní pásky.

ČSSZ by měla při svém rozhodování vzít v potaz i okolnosti daného případu, kdy bývalý zaměstnavatel stěžovatele, resp. kompetentní státní orgány pochybily,¹⁶ když nepředaly, resp. neuchovaly spolu se seznamem přecházejících družstevníků i podklady pana Ž. V současnosti již není možné žádné další podklady dohledat, což však nemůže být stěžovateli k tíži. Na tomto místě bych rád zmínil, že oceňuji postup ČSSZ po zahájení mého šetření, kdy oslovila příslušné instituce, i když tato snaha nebyla úspěšná.

Rád bych se též vyjádřil k období, za které byl stěžovateli poskytnut doplatek důchodu.

Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo, ***zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávnem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží,***

¹⁶ Podle předložené kopie dopisu odboru sociálního zabezpečení ONV Chrudim ze dne 18. 5. 1966 byly evidenční listy o době činnosti v JZD a pracovních odměnách družstevníků postoupeny tehdejšímu Státnímu úřadu sociálního zabezpečení Praha. V příloženém seznamu je i jméno stěžovatele, ovšem jeho evidenční list se někde ztratil.

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; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí Zdpo obdobně. **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 jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.**

Dle čl. II bodu 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, se za dobu před 1. lednem 2009 důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008.

Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění ve znění do 31. 12. 2008 pak zakotvovalo, že pokud byl důchod přiznán nebo vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení.

Jak vyplývá z dávkového spisu stěžovatele, měla OSSZ Chrudim, potažmo ČSSZ, podklad pro zvýšení důchodu (výše uvedený jmenný seznam osob – družstevníků) již v roce 1999 při přiznávání starobního důchodu. Skutečnost, že výše uvedené téměř tříměsíční období nebylo stěžovateli hodnoceno již od data přiznání důchodu, tedy od 1. 12. 1999, představuje pochybení, resp. nesprávný postup ČSSZ.

Starobní důchod byl stěžovateli vyplácen v nižší částce, než v jaké náležel, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení. V souladu s výše uvedeným tedy náleží panu Ž. doplatek důchodu již od 1. 1. 2006.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se ČSSZ dopustila pochybení spočívajícího jednak v nezhodnocení pracovní činnosti stěžovatele v JZD A. od 1. 9. 1955 do 31. 10. 1960 pro důchodové účely a jednak v poskytnutí doplatku důchodu za nesprávné období.

Zprávu o šetření zasílám Ing. Zdeňku Joskovi, řediteli odboru interního auditu a kontroly ČSSZ, a žádám jej, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od

jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro mé závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

E – VYJÁDŘENÍ ÚŘADU

Ve vyjádření ke zprávě o šetření ČSSZ setrvala na svém původním názoru, že účast na důchodovém pojištění členů JZD u osob, které v družstvu trvale pracovaly a nebyly k družstvu v pracovním poměru ani nebyly jeho členy, byla podmíněna odpracováním alespoň minima pracovních jednotek, které byly určeny družstvem, což v případě stěžovatele nelze prokázat.

K citovaným rozsudkům správních soudů se ČSSZ vyjádřila tak, že je nelze aplikovat na projednávaný případ. Jednalo se o odlišné situace zaměstnaneckého poměru, v nichž nebylo sporné, zda vůbec vznikl pracovní poměr, a to díky pracovním smlouvám. V případě stěžovatele nebylo dle ČSSZ ovšem prokázáno, zda byl v předmětné době členem či zaměstnancem JZD. V případě zaměstnanců pro hodnocení jejich výdělečné činnosti čestné prohlášení dvou svědků zpravidla postačuje, neboť zaměstnanci byli účastni důchodového pojištění z titulu existence zaměstnání, nikoliv v titulu kvantity vykonávané činnosti.

Pokud jde o poskytnutí doplatku důchodu, ČSSZ se ztotožnila s mým názorem, že stěžovateli měl být poskytnut doplatek v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení od 1. 1. 2006, nikoliv pouze 5 let zpětně. Provedla tedy vyúčtování doplatku. V této části jsem šetření podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv uzavřel.

F – ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO S NÁVRHEM OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Trvám na svých závěrech vyjádřených ve zprávě o šetření. Opětovně poukazuji na rozsudek Městského soudu v Praze a zdůrazňuji, že výkon pracovní činnosti pana Ž. pro družstvo potvrdilo několik věrohodných svědků a že v předmětné době bylo skutečně nemyslitelné, aby stěžovatel nepracoval, resp. aby nevykonával určitou výdělečnou činnost, pokud nebyl invalidním důchodcem.

ČSSZ proto navrhuji, aby jako opatření k nápravě:

- (A) oslovila se žádostí o vyjádření výše uvedené subjekty, a
- (B) následně zhodnotila dobu výkonu činnosti pro JZD pana F. Ž. v období od 1. 9. 1955 do 31. 10. 1960 pro důchodové účely.

G – VÝSLEDEK

Vzhledem k tomu, že ČSSZ se neztotožnila s navrženými opatřeními v závěrečném stanovisku, obrátila se na MPSV jako metodicky nadřízený orgán se žádostí o vyjádření k dalšímu postupu. Podle názoru MPSV měla ČSSZ zahájit další šetření a obrátit se na příslušné subjekty s cílem získat doklady, které by mohly předmětnou dobu zaměstnání prokázat. Pokud by toto šetření bylo neúspěšné, má ČSSZ přistoupit k dodatečnému zhodnocení doby výkonu činnosti stěžovatele pro JZD od 1. 9. 1955 do 31. 10. 1960 pro důchodové účely. ČSSZ postupovala podle stanoviska MPSV a po provedení šetření, které bylo neúspěšné, předmětnou dobu zhodnotila. Ochránce proto šetření uzavřel.

Řízení o změně důchodu

Pokud dojde ke zvýšení důchodu podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění z důvodu, že byl vyplácen v nižší částce, než náležel, a tato doba pojištění již byla označena a ověřena v žádosti o jiný druh důchodu, náleží doplatek zvýšení důchodu v rozsahu určeném pro případ nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

V Brně dne 18. července 2014
Sp. zn. 4296/2012/VOP/PMJ

Nezohledně-
ní podkladů,
které měl
orgán soc.
zab. k dispo-
zici a rozsah
doplatku
zvýšení
důchodu

Vážená paní H.,

ukončila jsem šetření podnětu zahájeného mým předchůdcem ve věci výše starobního důchodu paní A. K. (dále též „stěžovatelka“), který byl paní K. přiznán rozhodnutím ČSSZ ze dne 22. 10. 2007.

Šetřením záležitosti stěžovatelky jsem nezjistila důvod k iniciování nápravných opatření ze strany ČSSZ, neboť její pochybení bylo dalším postupem napraveno.

Při svém šetření jsem se soustředila zejména na objasnění následujících skutečností, které vyplynuly najevo po prostudování dávkového spisu, a vyjádření Všeobecné zdravotní pojišťovny a Úřadu práce České republiky (dále také jen „úřad práce“).

Z potvrzení úřadu práce ze dne 25. 1. 2013 bylo patrné, že stěžovatelka byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání i v období od 7. 7. 1992 do 30. 9. 1992 a v období od 7. 10. 1993 do 4. 4. 1995. V žádosti o přiznání invalidního důchodu ze dne 23. 11. 1993 stěžovatelka uvedla, že byla zaměstnána jako dělnice u Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu v Dobřichovicích od 30. 9. 1992 do 30. 9. 1993. Rovněž z přípisu „Informace o pojištění VZP ČR“ ze dne 15. 8. 2012 vyplynulo, že stěžovatelka byla v období od 1. 1. 1993 do 1. 10. 1993 zaměstnancem Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského.

Můj předchůdce se proto obrátil na ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ a požadoval vysvětlení, proč nebyly tyto informace, jejichž část byla zřejmá již ze žádosti o invalidní důchod (v době žádosti o starobní důchod byl tento důchod již odůznán), zohledněny při přiznání starobního důchodu stěžovatelky.

Ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností poukázal na skutečnost, že v žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu stěžovatelky ze dne 20. 6. 2007 byly toliko uvedeny doby pojištění od 2. 9. 1996 do 20. 6. 2007, a toto zjištění interpretoval tak, že ČSSZ zohlednila veškeré doby pojištění, které byly již dříve hodnoceny při výpočtu částečného invalidního důchodu.

K dalšímu podnětu mého předchůdce ČSSZ oslovila Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský se žádostí o potvrzení doby pojištění a vyměřovacích základů paní K. v období od 30. 9. 1992 do 1. 10. 1993. ČSSZ na základě součinnosti s bývalým zaměstnavatelem stěžovatelky konstatovala, že evidenční ani mzdový list nebyl nalezen, avšak ze zjištěných písemností bylo možné alespoň potvrdit dobu pojištění stěžovatelky. Za tohoto stavu a při absenci jiných důkazů, prokazujících výši dosahovaných výdělků, ČSSZ dohodnotila označenou dobu zaměstnání bez uvedení výdělků jako dobu vyloučenou.

Na tomto místě uvádím, že pro případy, kdy není sporu o tom, že pojištěnec byl po určité době poplatníkem pojistného, nelze však zjistit výši jeho vyměřovacích základů, stanoví zdpo skutečně pravidlo, podle kterého se tyto doby pro účely výpočtu výše dávky vyloučí [srov. § 16 odst. 4 písm. c) a § 16 odst. 1 věta druhá za středníkem].

Co se týká doby vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, která byla v rámci mého šetření zjištěna a doložena, tyto doby ČSSZ následně uznala.

Mohu tak učinit první dílčí závěr, že vzhledem k obsahu dostupných podkladů evidence, které již byly hodnoceny především v řízení o částečném invalidním důchodu, tak nebylo možno bez dalšího dojít k úplnému zjištění skutkového stavu věci v řízení o předčasném starobním důchodu, a to se dále negativně projevilo při výpočtu jeho výše.

ČSSZ však dalším postupem namítané doby pojištění zohlednila, respektive dodatečně započítala nově prokázanou dobu pojištění, inkriminovanou dobu zaměstnání vyloučila a vydala nové rozhodnutí.

Stěžovatelce byl rozhodnutím ze dne 22. 7. 2013 ode dne 21. 6. 2007 zvýšen starobní důchod na částku 4 680 Kč měsíčně oproti původně přiznanému důchodu ve výši 4 185 Kč měsíčně. Po valorizacích starobní důchod od ledna 2013 činil částku 5 894 Kč měsíčně.

ČSSZ za období od 7. 6. 2008 do 13. 8. 2013 poukázala stěžovatelce doplatek ve výši 33 806 Kč a za období od 14. 8. 2013 do 13. 9. 2013 ve výši 567 Kč.

Ve věci jsem se však nespokojila s tím, že doplatek důchodu dle názoru ČSSZ náležel podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo pět let zpět od uplatnění nároku (tj. od 7. 6. 2013), a stěžovatelce měl tedy náležet pouze od 7. 6. 2008, nikoliv od 21. 6. 2007.

Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo, 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 jakého 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; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí téhož zákona obdobně. 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 jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení. Uvedeným postupem lze důchod doplatit nejpozději od 1. 1. 2006¹⁷.

V žádosti o přiznání částečného invalidního důchodu ze dne 23. 11. 1993 stěžovatelka uvedla, že byla zaměstnána u Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu v Dobřichovicích od 30. 9. 1992 do 30. 9. 1993, daná skutečnost byla ověřena dle občanského průkazu stěžovatelky č. AD 834431. Dále je v žádosti uvedeno, že stěžovatelka byla od 7. 10. 1993 vedena u Úřadu práce Praha-západ jako uchazeč o zaměstnání, žádáno potvrzení PMV 24. 11. 1993, potvrzení odesláno.

Ve vyjádření k této skutečnosti ředitel interního auditu a kontroly zdůraznil, že v žádosti stěžovatelky o předčasný důchod ze dne 20. 6. 2007 byly uvedeny pouze doby pojištění od 2. 9. 1996 do 20. 6. 2007 s tím, že ČSSZ zohlednila veškeré doby pojištění, které byly již dříve hodnoceny při výpočtu částečného invalidního důchodu a využila dostupné podklady ze své evidence.

Z obsahu dostupných podkladů evidence v dávkovém spisu, které již byly k dispozici především v řízení o částečném invalidním důchodu, však po mém soudu nebylo možno bez dalšího dojít k úplnému zjištění stavu věci v řízení o předčasném starobním důchodu. Tento materiál z dávkového spisu měla ČSSZ při svém rozhodování o předčasném starobním důchodu již k dispozici a nelze rovněž opomenout i její poučovací povinnost při sepisování žádosti o starobní důchod, kdy podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. i) a l) zopsz okresní správy sociálního zabezpečení sepisují žádosti o dávky důchodového pojištění a poskytují občanům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení.

Paní K. tak měl z vyložených důvodů náležet doplatek důchodu nikoliv od 7. 6. 2008, ale již od 21. 6. 2007.

ČSSZ tento závěr přijala a dne 13. 3. 2014 poukázala stěžovatelce i zbývající doplatek důchodu za období od 21. 6. 2007 do 6. 6. 2008 ve výši 5 782 Kč.

¹⁷ Dle čl. II bodu 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, se za dobu před 1. lednem 2009 důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění do 31. 12. 2008, pak zakotvovalo, že pokud byl důchod přiznán nebo vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení.

DŮCHODY II

Vážená paní H., protože jsem dále neshledala důvody, abych zasáhla ve prospěch paní K., neboť ČSSZ postupovala v rámci následné nápravy posuzovaného rozhodnutí v souladu se zákonem, přičemž skutečnosti mající vliv na výši jejího starobního důchodu v novém rozhodnutí již správně zohlednila a nakonec dospěla i ke správné výši doplatku důchodu, své šetření uzavírám ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

Posuzování zdravotního stavu a invalidity je nedílnou součástí správního řízení ve věci nároku na důchodovou dávku podmíněnou nepřiznivým zdravotním stavem. Pochybení posudkového lékaře spočívající v nesprávném zhodnocení zdravotního stavu a invalidity je proto nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

Nesprávné
zhodnocení
zdravotního
stavu
a invalidity

V Brně dne 20. června 2013
Sp. zn. 5531/2012/VOP/EH

Vážený pane řediteli,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření podnětu paní A. Š. ve věci data přiznání invalidního důchodu a s tím související výše důchodu.

Šetřením jsem na straně České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) zjistil pochybení, na základě kterého nebyl jmenované přiznán invalidní důchod od správného data a v souvislosti s tím i ve správné výši. Toto pochybení ČSSZ vzápětí odstranila, když přiznala jmenované invalidní důchod pro invaliditu z mládí, nově se však dopustila pochybení při stanovení doplatku důchodu za předchozí období. Dovolte mi, abych Vám své stanovisko blíže objasnil.

Stěžovatelce byl rozhodnutím ze dne 7. 4. 2006 přiznán plný invalidní důchod od data 11. 1. 2006. Jmenovaná k podnětu přiložila lékařské zprávy vypracované praktickou lékařkou a lékařkou psychiatrické ambulance, ze kterých vyplynulo, že dle jejich odborného názoru trpěla onemocněním, pro které byla uznána invalidní už od dětství či dospívání, minimálně od roku 1999, nikoliv až od roku 2006, odkdy jí byl plný invalidní důchod přiznán. V dané věci jsem si proto v rámci zahájeného šetření vyžádal součinnost ze strany odboru interního auditu a kontroly ČSSZ, který jsem upozornil na skutečnost, že pracovní schopnost jmenované mohla být ovlivněna jejím onemocněním již v předchozím období. ČSSZ následně poskytla své vyjádření k případu i kompletní spisový materiál. Uznala, že žadatelka byla invalidní ještě před dosažením 18. roku věku. Přiznala jí proto nově rozhodnutím ze dne 6. 2. 2013 plný invalidní důchod od data 9. 12. 1999 vypočtený výhodnějším způsobem, jakož i doplatek důchodu pět let zpětně od zjištění nároku, tedy od 10. 1. 2008.

Ve svém vyjádření ČSSZ uvedla, že rozhodujícím odborným nálezem, který nepochybně dokládá posudkově významné skutečnosti pro uznání invalidity, je propouštěcí nález z psychiatrické léčebny ze dne 9. 12. 1999. Tento podklad byl součástí spisu již v době původního rozhodování o žádosti jmenované o invalidní důchod, jak jsem se přesvědčil z doručeného spisového materiálu.

Z rozhodnutí ČSSZ ze dne 6. 2. 2013 vyplynulo, že doplatila invalidní důchod pouze za období pěti let nazpět. Postup v případech tohoto druhu upravuje ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp, dle něhož, 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 jakého náleží, zvýší se 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. Avšak 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 jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení, důchod nebo jeho zvýšení se doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží.

Došlo-li tak k chybnému přiznání důchodu nebo jeho nepřiznání od okamžiku vzniku nároku na něj na základě pochybení orgánu sociálního zabezpečení, měl by být dle citovaného ustanovení doplacen již ode dne, od něhož náleží. Přiznání doplatku důchodu za dobu před 1. 1. 2006 však brání přechodné ustanovení zákona č. 306/2008 Sb., který tuto možnost zavedl, s ohledem na dříve platné právní předpisy. Za dobu před 1. 1. 2009 se důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008, tedy maximálně tři roky zpětně.

Proti výši doplatku důchodu a délce období, za které měl být doplacen dle nově vydaného rozhodnutí ČSSZ ze dne 6. 2. 2013, podala poživatelka důchodu po konzultaci věci námitky s tím, že by jí měl být důchod doplacen již od 1. 1. 2006. Námitky však byly zamítnuty s následujícím odůvodněním. Výpočet důchodu k původnímu datu přiznání důchodu byl proveden z jiných podkladů na základě posouzení zdravotního stavu ze dne 23. 2. 2006 a jiného data vzniku invalidity dne 11. 1. 2006. Přestože tak jeho výše byla po provedeném výpočtu rozdílná, nižší, nelze tuto skutečnost s ohledem na jiné podklady považovat za pochybení. Co se týče stanovení jiného data vzniku invalidity, ČSSZ konstatuje, že v rámci posouzení zdravotního stavu 23. 2. 2006 nedošlo k přehlédnutí okolností, která již byla obsažena v podkladech v době rozhodování v roce 2006, ani použito nesprávných podkladů, nedošlo k početní chybě ani záměně podkladového materiálu. Došlo pouze k nesprávnému vyhodnocení zdravotního stavu, jinými slovy příslušný lékař neopomněl jakýkoliv podklad či okolnost uvedenou v podkladu, pouze ji posoudil jinak, což nelze dle účelu tohoto ustanovení považovat za nesprávný postup podle § 56 odst. 1 písm. b) zdp.

S uvedeným stanoviskem ČSSZ nemohu souhlasit, neboť v daném případě došlo k nesprávnému postupu na straně orgánu sociálního zabezpečení. Pochybení shledávám ve skutečnosti, že správný orgán nezjistil náležitě skutečný stav věci, tedy stav, o němž nejsou důvodné

pochybnosti, přičemž v rámci posuzování zdravotního stavu žadatelky a její invalidity se spokojil s nepřesvědčivým posudkovým závěrem. Došlo tak k vadě správního řízení o její žádosti.

Přestože je posuzování zdravotního stavu žadatele a invalidity odbornou medicínskou činností, je i nedílnou součástí správního řízení ve věci nároku na důchodovou dávku podmíněnou nepříznivým zdravotním stavem a podléhá pravidlům stanoveným obecně závaznými právními předpisy. Na postup posudkových lékařů se tak vztahuje jak zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tak i správní řád.

Dle ustanovení § 3 správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 správního řádu, tedy i zásadou legality, ochrany veřejného zájmu, nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání.

Ze záznamu o jednání OSSZ v Trutnově dne 23. 2. 2006 k posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, který byl odborným podkladem pro rozhodování o její žádosti, nebylo zřejmé, zda se posudkový lékař zabýval dopadem psychického onemocnění, kterým trpěla dle dokumentace již v období nezletilosti, na pokles její soustavné výdělečné schopnosti, případně zda a jak byl zohledněn před datem 11. 1. 2006, od kterého byl tehdy stanoven vznik její invalidity. Samotný záznam o jednání i ve spisu obsažená propouštěcí zpráva psychiatrické léčebny ze dne 9. 12. 1999 přitom obsahovaly údaj, že již v roce 1997 byla léčena dětským psychiatrem a opakovaně hospitalizována v psychiatrické léčebně. V léčebně byla hospitalizována pro podezření na psychické onemocnění, což bylo poté potvrzeno. Jelikož se záznam o jednání s údaji týkajícími se psychického onemocnění a jeho předchozí léčby nikterak nevypořádal, vzbuzovala tato skutečnost pochybnosti ohledně správnosti stanovení data vzniku invalidity.

Vzhledem k výše uvedenému nemohu pokládat postup ČSSZ za souladný se zásadou materiální pravdy, podle níž rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Povinností správního orgánu přitom bylo aktivním postupem při shromažďování důkazů dojít ke zjištění skutečného stavu věci. Vznik invalidity je objektivně existujícím stavem. Datum jeho vzniku proto je, s ohledem na jeho význam pro vznik nároku na invalidní důchod, nezbytné co nej přesněji stanovit a přesvědčivě odůvodnit.

V daném případě ČSSZ uznala invaliditu jmenované před dosažením 18. roku věku až na základě provedení letošní mimořádné kontrolní lékařské prohlídky, která se uskutečnila právě na základě pochybností vznesených k závěru posudku z roku 2006 ohledně data vzniku invalidity. Při mimořádné kontrolní lékařské prohlídce byla konstatována invalidita žadatelky od dřívějšího data a jako stěžejní doklad označena

lékařská zpráva obsažená ve spisu již při posuzování v roce 2006, přestože byly nově předloženy i rekapitulující odborné názory ošetřujících lékařek posuzované. ČSSZ přiznala nesprávné vyhodnocení zdravotního stavu jmenované posudkovým lékařem. Pokud by však řádně zjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy nespokojila se s posudkem nesplňujícím kritérium úplnosti a přesvědčivosti (zejména ohledně dopadu onemocnění v předchozím období na její schopnost soustavné výdělečné činnosti), musela by konstatovat dřívější datum vzniku invalidity již při posuzování v roce 2006. Závěry lékaře a posudkový výrok musí vycházet ze skutečností, které jsou pro něj určující a které byly zjištěny co nejúplněji a nejpřesněji. Posudkový lékař se musí náležitě vypořádat s dostupnými lékařskými zprávami o zdravotním stavu posuzovaného a se všemi rozhodnými skutečnostmi, musí přihlížet ke všem zjištěním. Posudek, který neobsahuje náležité odůvodnění posudkových závěrů, pak nelze vnímat jako přesvědčivý.

Jelikož k chybnému přiznání invalidního důchodu, tedy k jeho přiznání od pozdějšího data, než od jakého náležel, došlo v důsledku nesprávného postupu ČSSZ, měl by jmenované, dle mého názoru, náležet doplatek důchodu již od data 1. 1. 2006. Pro úplnost dodávám, že pokud by byl zdravotní stav stěžovatelky správně posouzen již v roce 2006, náležel by jí bez dalšího doplatek důchodu již od roku 2003, v souladu s ustanovením § 55 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, v tehdy účinném znění.

Na základě provedeného šetření jsem dospěl v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv k závěru, že ČSSZ ve věci stěžovatelky pochybila, když jednak nestanovila správné datum vzniku invalidity a jednak poskytla doplatek důchodu za nesprávné období. První pochybení ČSSZ již sama v průběhu šetření napravila.

S ohledem na zjištěné pochybení Vás v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 citovaného zákona žádám, abyste se k závěrům obsaženým v této zprávě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřil a informoval mě o tom, jaké opatření v dané věci přijmete.

ČSSZ napravila pochybení nejprve pouze částečně přiznáním invalidního důchodu z mládí a doplatku za pět let zpětně s tím, že posudkový omyl není chyba úřadu. Ochránce vyřizování věci ukončil dle § 18 zákona o veřejném ochránci práv, neboť stěžovatelka podala správnou žalobu. S argumentací ochránce se ztotožnil Krajský soud v Hradci Králové i Nejvyšší správní soud¹⁸, který zamítl kasační stížnost České správy sociálního zabezpečení. Ta následně stěžovatelce doplatila zbývající část doplatku důchodu od data 1. 1. 2006.

¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2014, č. j. 29 Ads 10/2013-29, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-22.

- I. *K tomu, aby mohlo dojít k řádnému odnětí důchodu, musí být poživateli důchodu nejprve doručeno do vlastních rukou rozhodnutí o odnětí dávky. Den, od něhož se důchod odnímá, nesmí předcházet dni doručení rozhodnutí o odnětí důchodu do vlastních rukou poživatele důchodu.*
- II. *Při rozhodování o účasti na důchodovém pojištění osoby činné na základě dohody o pracovní činnosti, v níž zaměstnavatel se zaměstnancem sjednali výplatu odměny za několik měsíců jednorázově po ukončení práce, je třeba rozpočítat příjem zaměstnance na jednotlivé kalendářní měsíce a v nich určit, zda mu vznikla účast na nemocenském pojištění a tím i na důchodovém pojištění, či nikoliv.*

Procesní předpoklady řádného odnětí důchodu
Účast na pojištění na základě dohody o pracovní činnosti

V Brně dne 29. června 2012
Sp. zn. 1251/2011/VOP/JČ

Zpráva o šetření ve věci pana O. V.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 25. 2. 2011 se na mě obrátil pan O. V. s podnětem, v němž žádal o pomoc ve své složité sociální situaci.

Při rozhovoru s pověřenou zaměstnankyní Kanceláře veřejného ochránce práv dne 16. března 2011 pan O. V. sdělil, že byl před rokem 2010 příjemcem částečného invalidního důchodu. V roce 2010 byl znovu posouzen jeho zdravotní stav a posudkový lékař stanovil, že je invalidní v I. stupni. Od zmíněného posouzení zdravotního stavu mu ČSSZ přestala invalidní důchod vyplácet. To trvalo až do října 2010 (s výjimkou zálohy poskytnuté v srpnu 2010). V říjnu 2010 pan O. V. obdržel rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu pro invaliditu I. stupně, jehož výše byla o 1 000 Kč nižší než předchozí částečný invalidní důchod. ČSSZ mu nezaslala žádné rozhodnutí o odnětí dřívějšího částečného invalidního důchodu.

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

Na základě těchto skutečností jsem zahájil šetření postupu orgánů správy sociálního zabezpečení v důchodové záležitosti pana O. V. a požádal ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňka Josku o zaslání vyjádření a kopie příslušné spisové dokumentace. Ve svém stanovisku měl jmenovaný zejména uvést, z jakého důvodu přestal být panu O. V. vyplácen částečný invalidní důchod přiznaný rozhodnutím ČSSZ ze dne 23. 2. 2009 a kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí o jeho odnětí. Rovněž mě zajímalo, proč bylo jmenovanému v období od

DŮCHODY II

16. 2. 2001 do 15. 4. 2001 započteno pouze 15 dnů doby důchodového pojištění.

K posouzení, zda pan O. V. nezískal více doby důchodového pojištění, než mu ČSSZ započetla, byla oslovena se žádostí o spolupráci krajská pobočka Úřadu práce ČR v Ostravě a Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR.

ČSSZ ve svém dopisu uvedla, že dne 10. 7. 2008 podal pan O. V. na OSSZ Ostrava žádost o plný invalidní důchod. Na základě záznamu o jednání o posouzení zdravotního stavu ze dne 13. 10. 2008 nebyl uznán plně invalidním, ale pouze částečně invalidním s datem vzniku invalidity od 13. 8. 2008.

Dne 13. 3. 2009 mu ČSSZ zaslala rozhodnutí č. I, kterým zamítla jeho žádost o plný invalidní důchod, a rozhodnutí č. II, jímž mu přiznala od 13. 8. 2008 částečný invalidní důchod.

Dopisem OSSZ Ostrava ze dne 30. 3. 2009 byla ČSSZ upozorněna na skutečnost, že jmenovanému patrně nenáleží ani výplata částečného invalidního důchodu, a to z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění pro vznik nároku. Po ověření vzniklé chyby byl pan O. V. dopisem ČSSZ o této skutečnosti informován. Dne 9. 4. 2009 mu bylo zasláno rozhodnutí ČSSZ ze dne 8. 4. 2009 (převzal je dne 24. 4. 2009), kterým mu byl od 18. 4. 2009 odňat částečný invalidní důchod.

Dopisem ČSSZ ze dne 5. 2. 2010 byl pan O. V. dále informován, že vzhledem ke změně důchodových předpisů ČSSZ znovu posoudí jeho zdravotní stav pro stanovení nároku na důchod.

Na základě posudku o invaliditě ze dne 30. 4. 2010 pan O. V. nebyl uznán plně invalidním, ale pouze částečně invalidním s datem vzniku částečné invalidity od 13. 8. 2008, přičemž jeho invalidita nadále trvá a po 1. 1. 2010 se považuje za invaliditu I. stupně.

Rozhodnutím ČSSZ ze dne 27. 8. 2010 byl jmenovanému přiznán od 1. 1. 2010 invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně. Proti tomuto rozhodnutí uplatnil námitky, které ČSSZ obdržela dne 12. 10. 2010. Rozhodnutím ČSSZ ze dne 10. 11. 2010 byly tyto jako opožděné zamítnuty.

K době pojištění pana O. V. v období od 16. 2. 2001 do 15. 4. 2001 Ing. Joska uvedl, že z evidenčního listu důchodového pojištění ze dne 3. 9. 2001 zasláního ČSSZ zaměstnavatelem – Český statistický úřad – vyplývá, že pan O. V. nebyl pojištěn v době od 16. 2. 2001 do 31. 3. 2001 (na evidenčním listu značeno znakem X), ale byl pojištěn pouze 15 dnů, a to v době od 1. 4. 2001 do 15. 4. 2001, kdy dosáhl vyměřovacího základu ve výši 15 722 Kč.

Na základě mého podnětu byla dopisem ČSSZ ze dne 4. 5. 2011 vyžádána od zaměstnavatele informace, z jakého důvodu pan O. V. nebyl pojištěn v době od 16. 2. 2001 do 31. 3. 2001.

Následně mi pan O. V. sdělil, že se domnívá, že by mu jako doba důchodového pojištění mělo být započteno celé období od 16. 2. 2001 do

15. 4. 2001, neboť na sčítání lidu pracoval od uzavření smlouvy až do jeho ukončení.

ČSSZ panu O. V. v dopisu ze dne 15. 6. 2011 sdělila, že Český statistický úřad uvedl, že u něj byl zaměstnán na dohodu o pracovní činnosti od 16. 2. 2001 do 15. 4. 2001 na Sčítání lidu, domů a bytů. Odměna byla vyplacena po dokončení práce za měsíc duben 2001, přičemž z ní bylo odvedeno pojistné na sociální zabezpečení. Za měsíc únor a březen 2001 odměna vyplacena nebyla, proto nebylo sraženo pojistné na sociální zabezpečení, a evidenční list důchodového pojištění byl tudíž vystaven správně.

Úřad práce v Ostravě mi sdělil, že pan O. V. byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání od 25. 11. 1999 do 8. 12. 1999, od 7. 1. 2003 do 30. 9. 2003, od 12. 1. 2004 do 31. 3. 2004, od 9. 12. 2005 do 9. 10. 2005 a od 2. 4. 2008 do 19. 7. 2009. Podporu v nezaměstnanosti pobíral pouze v období od 25. 11. 1999 do 8. 12. 1999.

Všeobecná zdravotní pojišťovna uvedla, že podle jejích záznamů pan O. V. byl od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2003 od 1. 4. 2004 do 30. 11. 2005 a od 1. 11. 2006 do 31. 12. 2007 osoba samostatně výdělečně činná. Dále potvrdila doby, kdy byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Dne 21. září 2011 byl požádán ředitel odboru interního auditu a kontroly ČSSZ o doplnění svého vyjádření k postupu posudkových lékařů referátu LPS ČSSZ v Ostravě při posuzování zdravotního stavu pana O. V.

Ze záznamu o jednání o posouzení zdravotního stavu jmenovaného ze dne 13. 10. 2008 plyne, že hlavní příčinou jeho dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je arteriální hypertenze III. stupně. Byl konstatován stav po opakované hypertenzní krizi, stav po cévní mozkové příhodě s levostrannou hemiparézou s přechodnou poruchou řeči (9/2007), stav po proběhlé hypertenzní encefalopatii, anxiosně-depresivní syndrom, chronická dorsalgie s projevy interkostální neuritidy vlevo, cervikobrachialní syndrom I. stupně, diabetes mellitus typu II na PAD a dietě, ischemická choroba srdeční – NYHA II, obezita.

Za částečně invalidního byl pan O. V. uznán ode dne 13. 8. 2008, tj. ke dni vyhotovení nálezu z interní ambulance. Posudkový lékař OSSZ Ostrava dospěl k závěru, že zdravotní stav pana O. V. odpovídá postižení uvedenému v kapitole IX oddílu A položce 6 písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti určil na 35 % s odůvodněním, že je snížena celková výkonnost organismu, proto zvolil dolní hranici procentního rozpětí.

Při posouzení zdravotního stavu pana O. V. dne 30. 4. 2010 posudková lékařka referátu OSSZ v Ostravě dospěla rovněž k závěru, že pracovní schopnost jmenovaného poklesla o 35 % a jeho onemocnění od 1. 1. 2010 odpovídá zdravotnímu postižení uvedenému v kapitole IX

oddílu A položce 8 písm. c) přílohy vyhlášky o posuzování invalidity. V posudkovém zhodnocení posudková lékařka uvedla, že jeho dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav je zapříčiněn vysokým krevním tlakem často dekompenzovaným s opakovanými hypertonickými krizemi, je snížena celková výkonnost organismu, zvolila proto nadále dolní hranici procentního rozpětí i s ohledem na další chorobné stavy v anamnéze.

Vzhledem k tomu, že pan O. V. opakovaně prodělal hypertenzní krizi, nastal u něj stav hypertonické encefalopatie a trpí dalšími onemocněními, vyvstala zde otázka, zda bylo jeho onemocnění správně podřazeno pod písm. c) položky č. 6 oddílu A kapitoly IX přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. a pod písm. c) položky č. 8 oddílu A kapitoly IX vyhlášky o posuzování invalidity a zda nemělo být podřazeno pod zdravotní postižení uvedené v písm. d) položky č. 6 oddílu A kapitoly IX přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., respektive v písm. d), či dokonce e) položky č. 8 oddílu A kapitoly IX vyhlášky o posuzování invalidity.

V posudkovém zhodnocení pak chybělo bližší odůvodnění, proč oba posudkoví lékaři hodnotili zdravotní postižení pana O. V. dolní hranicí procentního rozmezí v příslušné položce a proč za datum vzniku invalidity stanovili den 13. 8. 2008, když jeho onemocnění bylo objektivně zjištěno ošetřujícími lékaři již dříve.

Ing. Zdeněk Joska mi ve svém vyjádření ze dne 13. 10. 2011 sdělil, že se u pana O. V. jedná o středně závažnou funkční poruchu a dolní hranice daného rozmezí byla zvolena správně vzhledem ke zcela lehké frustrní levostranné hemiparéze, kdy je ještě popisována kombinace s projevy cervikobrachiálního syndromu vlevo. ČSSZ odmítá hodnocení podle písm. d) citované přílohy, neboť by se jednalo o nadhodnocení zdravotního stavu pojištěnce hraničící s posudkovým omylem.

K datu stanovení vzniku částečné invalidity Ing. Joska uvedl, že od 30. 9. 2007 do 2. 10. 2007 byl pan O. V. hospitalizován na interním oddělení a byl cca půl roku v dočasné pracovní neschopnosti. Po přechodném zlepšení od června 2008 u něj opět nastala pracovní neschopnost, následně byl pan O. V. veden jako uchazeč o zaměstnání na úřadu práce. Dne 13. 8. 2008 byl na kontrole na interní ambulanci a mimo jakoukoliv pochybnost bylo možné při tomto vyšetření konstatovat jeho dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Proto bylo za datum vzniku invalidity určeno datum 13. 8. 2008.

ČSSZ dospěla k závěru, že zdravotní stav pana O. V. byl posouzen objektivně, na podkladě dostupné aktuální zdravotnické dokumentace, v souladu s platnými právními předpisy a příslušnou metodikou lékařské posudkové služby. S tímto závěrem jsem se ztotožnil.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Pro větší srozumitelnost si dovolím své hodnocení rozdělit do několika částí:

1. Rozhodování o nároku pana O. V. na částečný invalidní důchod

Podmínky nároku na částečný invalidní důchod byly do 31. 12. 2009 vymezeny v zákoně o důchodovém pojištění následovně. Podle ustanovení § 43 citovaného zákona měl pojištěnec nárok na částečný invalidní důchod, jestliže se stal částečně invalidním:

- a) a získal potřebnou dobu pojištění, nebo
- b) následkem pracovního úrazu.

Potřebná doba pojištění pro pojištěnce, který ke dni vzniku částečné invalidity byl starší 28 let, činila 5 let a její získání se zjišťovalo z období posledních 10 let před vznikem invalidity (ustanovení § 40 odst. 1 a 2 zdpo).

V rozhodném období od 13. 8. 1998 do 12. 8. 2008 pan O. V. získal pouze 1 366 dnů doby důchodového pojištění, tj. 3 roky a 271 dnů, nárok na částečný invalidní důchod mu tudíž nevznikl.

ČSSZ proto postupovala v rozporu s právem, když panu O. V. částečný invalidní důchod přiznala. Porušení práva však šlo ve prospěch, nikoliv k tíži stěžovatele.

2. Odnětí částečného invalidního důchodu

Na základě upozornění OSSZ Ostrava pak ČSSZ správně začala podnikat kroky k nápravě svého pochybení a k odnětí částečného invalidního důchodu. V případě pana O. V. byla ČSSZ povinna postupovat při odnímání částečného invalidního důchodu dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zdpo. Podle něj, zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen ve vyšší částce, než v jaké náleží, nebo byl přiznán nebo se vyplácí neprávem, důchod se sníží nebo odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplácen.

Jak ochránce konstatoval ve zprávě o šetření ze dne 20. září 2006, sp. zn. 2650/2006/VOP/KPV, je dnem následujícím po dni, jímž uplynulo období, za které již byl důchod vyplácen, den výplaty další splátky důchodu. K odnětí důchodu a zastavení jeho výplaty nemůže nikdy dojít bez předchozího rozhodnutí příslušného orgánu sociálního zabezpečení, přičemž toto rozhodnutí musí být uskutečnitelné, realizovatelné, tj. vykonatelné. V případě pana O. V. se vykonatelnost rozhodnutí řídí ustanovením § 74 odst. 1 správního řádu, ve znění do 30. 6. 2009, podle něhož je rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Ustanovení § 73 odst. 1 správního

řádu pak zakotvuje, že nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu určuje, že rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Rovněž ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zopsz, ve znění do 31. 12. 2009, zakládá povinnost ČSSZ doručit rozhodnutí v důchodových záležitostech do vlastních rukou adresáta. Proti rozhodnutí o odnětí důchodu se podle ustanovení § 89 odst. 1 cit. zákona opravné prostředky ve správním řízení nepřipouští, rozhodnutí tudíž nabývala právní moci a stávala se vykonatelnými jejich doručením adresátovi.

Z výše uvedeného vyplývá, že k tomu, aby mohlo dojít k řádnému odnětí důchodu, musí být požitaveli důchodu nejprve doručeno do vlastních rukou rozhodnutí o odnětí dávky. Den, od něhož se důchod odnímá, nesmí předcházet dni doručení rozhodnutí o odnětí důchodu do vlastních rukou požitavatele důchodu. Toto rozhodnutí může směřovat pouze do budoucna a do doby, za kterou ještě nebyl důchod vyplacen. Nevyplacení důchodu ve stanoveném termínu pro jeho výplatu nelze zhojit později doručeným rozhodnutím o zpětném odnětí důchodu. Zjednodušeně řečeno, rozhodnutí o odnětí důchodu musí být vydáno a doručeno požitaveli důchodu přede dnem, ke kterému má být důchod odejmut. K dané problematice pak existuje i ustálená judikatura správních soudů. Za všechny zmíním rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 Cao 286/94, ze dne 29. 12. 1994, podle něhož *„i když nárok na dávku zanikl, pokračuje její výplata až do doby, kdy se stane vykonatelným rozhodnutí o odnětí této dávky. Dávka náleží v dosavadní výši až do dne předcházejícího dni její nejbližší výplaty, která následuje po dni doručení rozhodnutí o odnětí této dávky“*.

Rozhodnutí o odnětí částečného invalidního důchodu ČSSZ panu O. V. odeslala do vlastních rukou dne 9. 4. 2009. V něm je uvedeno, že se mu částečný invalidní důchod odnímá od 18. 4. 2009. Pan O. V. rozhodnutí o odnětí částečného invalidního důchodu převzal dne 24. 4. 2009.

Postup při doručování rozhodnutí panu O. V. se rovněž řídil správním řádem, ve znění do 30. 6. 2009. Podle ustanovení § 23 správního řádu se písemnost, kterou je třeba doručit do vlastních rukou, uloží, pokud se poštovnímu doručovateli nepodaří adresáta zastihnout, např. v provozně držitele poštovní licence. Adresát se vyzve vložением oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 15 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Po uplynutí 15 dnů se písemnost vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Dle ustanovení § 90 odst. 2 zopsz je povinnost orgánu sociálního zabezpečení doručit písemnost splněna, jakmile oprávněný

nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění písemnost převezme nebo jakmile byla držitelem poštovní licence vrácena odesílateli jako nedoručitelná a oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění svým jednáním nebo opomenutím doručení písemnosti zmařil. Účinky doručení nastanou i tehdy, jestliže oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění přijetí písemnosti odmítne.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí bylo odesláno dne 9. 4. 2009, dne 24. 4. 2009, kdy si jej pan O. V. od držitele poštovní licence vyzvedl, mu dosud běžela lhůta pro jeho vyzvednutí. K doručení rozhodnutí tudíž skutečně došlo až dne 24. 4. 2009. Z toho vyplývá, že dne 18. 4. 2009 (tj. dne, od něhož byl důchod odňat) nebylo zmíněné rozhodnutí vykonatelné a důchod byl odňat zpětně.

ČSSZ tak při rozhodování o odnětí částečného invalidního důchodu nepostupovala v souladu s ustanovením § 56 zdp a zastavení výplaty důchodu ke dni 18. 5. 2009 je nezákonné. Nic na tom nemění ani skutečnost, že ČSSZ pana O. V. o odnětí důchodu dopředu informovala dopisem, neboť tento dopis nenahrazuje vykonatelné rozhodnutí.

3. Hodnocení období od 16. 2. 2001 do 15. 4. 2001

V předmětném období byl pan O. V. zaměstnán u Českého statistického úřadu na základě dohody o pracovní činnosti. ČSSZ mu započítala jako dobu důchodového pojištění pouze období od 1. do 15. 4. 2001, protože v měsíci únoru a březnu 2001 mu nebyla vyplacena odměna z dohody.

Dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zdp jsou důchodového pojištění účastni rovněž zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti. Jejich účast na důchodovém pojištění je podmíněna účastí na nemocenském pojištění (ustanovení § 8 odst. 1 zdp). Nemocenského pojištění byli v roce 2001 účastni zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti, pokud jejich zaměstnání mělo trvat nebo trvalo déle než 7 kalendářních dnů. Podle ustanovení § 69 odst. 1 vyhlášky Ústřední rady odborů č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a o poskytování dávek nemocenského pojištění občanům ve zvláštních případech, ve znění účinném do 31. 12. 2001 byl zaměstnanec na dohodu o pracovní činnosti pojištěn jen v kalendářních měsících, v nichž dosáhl započítatelného příjmu alespoň 400 Kč. Tato částka se úměrně snižovala v kalendářním měsíci, v jehož průběhu měl zaměstnanec poprvé podle uzavřené dohody o pracovní činnosti začít vykonávat sjednané práce, a v kalendářním měsíci, v jehož průběhu uplynula doba, na kterou byla dohoda o pracovní činnosti sjednána.

Ustanovení § 239a zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, ve znění do 31. 12. 2001 pak umožňovalo, aby zaměstnavatel se zaměstnancem sjednal v dohodě o pracovní činnosti splatnost odměny až po provedení práce.

Jak z informací od stěžovatele, tak ze sdělení Českého statistického úřadu plyne, že pan O. V. pro zaměstnavatele vykonával práci od 16. 2. 2001 do 15. 4. 2001, přičemž splatnost odměny byla sjednána po provedení práce. ČSSZ tudíž měla poskytnutou odměnu rozpočítat na jednotlivé kalendářní měsíce a určit, zda panu O. V. účast na nemocenském pojištění vznikla, či nikoliv. Vzhledem k výši odměny lze soudit, že mu účast na nemocenském pojištění po celé období výkonu práce pro Český statistický úřad trvala.

O tom, že ČSSZ měla výši odměny rozpočítat na jednotlivé měsíce, svědčí i rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 359/94 ze dne 17. 11. 1994, v němž krajský soud uložil okresní správě sociálního zabezpečení, aby při určování, zda je zaměstnavatel povinen hradit pojistné za zaměstnance činného na základě dohody o pracovní činnosti, vždy vypočetla, jaká odměna zaměstnanci náležela za jednotlivé kalendářní měsíce výkonu práce.

Na základě výše uvedeného jsem dospěl k závěru, že se ČSSZ dopustila pochybení při hodnocení doby, kdy byl pan O. V. činný na základě dohody o pracovní činnosti pro Český statistický úřad.

4. Posuzování zdravotního stavu pana O. V.

Postup orgánů správy sociálního zabezpečení při posuzování zdravotního stavu pana O. V. se řídil zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a správním řádem, ve zněních účinných v době provádění jednotlivých lékařských prohlídek.

Z předložené spisové dokumentace pana O. V. plyne, že oba posudkoví lékaři vycházeli při zjišťovací a kontrolní lékařské prohlídce z jeho zdravotnické dokumentace, kterou si za tím účelem opatřili. Skutečnosti z ní zjištěné pak uvedli do záznamů o jednání o posouzení zdravotního stavu jmenovaného. Do záznamu o jednání jsou však posudkoví lékaři povinni zaznamenat nejen svá skutková zjištění a výsledek posouzení zdravotního stavu pojištěnce, ale rovněž tzv. posudkové hodnocení, tj. úvahy, jimiž byli vedeni při hodnocení zdravotního stavu pojištěnce. Rovněž musí uvést důvody, které je přiměly k uznání/neuznání invalidity a ke stanovení data jejího vzniku. Pokud tak neučiní, nelze záznamy o jednání považovat za úplné a přesvědčivé.

Posudkové hodnocení v záznamech o jednání o posouzení zdravotního stavu pana O. V. je velmi kusé a důvody pro určení data vzniku invalidity na den 13. 8. 2008 pak postrádám zcela. Vzhledem ke skutečnosti, že mnou oslovený odborník v oboru posudkového lékařství mi blíže vysvětlil důvody určení procentního poklesu schopnosti výkonu soustavné výdělečné činnosti pana O. V., a ke skutečnosti, že i kdyby bylo datum vzniku invalidity posunuto k dřívějšímu dni (v úvahu by přicházel nejdříve den 30. 9. 2007), nárok na částečný invalidní důchod by panu O. V.

k tomuto dni z důvodu nezískání potřebné doby pojištění nevznikl, nežádám od ČSSZ, aby neúplné záznamy o jednání o posouzení zdravotního stavu pana O. V. doplnila o předepsané náležitosti, protože jejich doplnění by nevedlo ke změně právního postavení stěžovatele.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného shrnuji, že jsem v postupu České správy sociálního zabezpečení při odnímání důchodu panu O. V. a při hodnocení období od 16. 2. 2001 do 15. 4. 2001 shledal pochybení jsoucí k tíži stěžovatele.

E – VÝSLEDEK

Po obdržení zprávy o šetření ČSSZ uznala své pochybení a poskytla panu O. V. ještě jednu splátku důchodu. Rozhodnutí o odnětí dávky bylo doručeno dne 24. 4. 2009 a další splátka důchodu by bývala měla následovat dne 18. 5. 2009, v tento den již bylo rozhodnutí o odnětí dávky vykonatelné, tj. od tohoto dne výplata důchodu nenáležela.

Naopak ČSSZ odmítla rozpočíst příjem z dohody o pracovní činnosti na všechny měsíce výkonu práce. Započtení celé doby výkonu práce by však nemělo žádný vliv na výši důchodu pana O. V. (procentní výměra jeho důchodu byla stanovena dle ustanovení § 42 odst. 4 zdpo), proto ochránce vyřizování věci ukončil.

Rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na důchodu

Přeplatek
vzniklý
v důsledku
průtahů
ČSSZ

Jestliže příjemce důchodu řádně splnil svou ohlašovací povinnost a přeplatek důchodu následně vznikl na základě zavinění ČSSZ (průtahy v řízení o odnětí dávky), nemá ČSSZ právo na vrácení přeplatku, který vznikl jejím zaviněním.

V Brně dne 25. srpna 2011
Sp. zn. 2029/2011/VOP/DŘ

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu paní J. F

A – OBSAH PODNĚTU

Se svým podnětem se na mě obrátila paní J. F, která si stěžovala na uložení povinnosti vrátit přeplatek na vdovském důchodu.

Dcera I. paní F. dne 30. 6. 2010 ukončila studium, což stěžovatelka České správě sociálního zabezpečení písemně oznámila. V návaznosti na to vydala ČSSZ dne 13. 7. 2010 rozhodnutí, jímž odňala její sirotčí důchod, ovšem ponechala stěžovatelce důchod vdovský (který byl podmíněně pobíráním sirotčího důchodu, resp. dceřinou nezaopatřeností).

Dne 1. 2. 2011 vydala ČSSZ rozhodnutí č. I, kterým ode dne 8. 2. 2011 odnímá vdovský důchod z důvodu ukončení studia dcery ke dni 31. 8. 2010, kdy již nadále nebyla nezaopatřeným dítětem.

Dne 1. 2. 2011 ČSSZ vydala též rozhodnutí č. II, kterým stěžovatelce uložila vrátit přeplatek na vdovském důchodu za dobu od 8. 9. 2010 do 7. 2. 2011.

Za účelem objasnění postupu ČSSZ jsem zahájil v dané záležitosti šetření v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv, a požádal ČSSZ o poskytnutí vyjádření k případu. Zejména mě zajímalo:

1. proč je rozhodnutí č. II odůvodněno tak, že stěžovatelka zavinila vznik přeplatku tím, že včas nenahlásila ukončení studia dcery J., když jde o dceru I. a stěžovatelka ukončení studia nahlásila,
2. proč ČSSZ v rozhodnutí o námitkách odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 35/2010-54, který však řeší skutkově odlišný případ, kdy poživatel vdoveckého důchodu byl rozhodnutím ČSSZ výslovně seznámen s přiznáním tohoto důchodu pouze na dobu jednoho roku, a přesto jej po uplynutí této lhůty pobíral dál, kdy tento poživatel si byl zániku nároku na důchod vědom na rozdíl od stěžovatelky, která zřejmě v dobré víře předpokládala, že jí vdovský důchod náleží i nadále z důvodu její ovdovělosti a neexistence dalšího sňatku, a

3. z jakého důvodu ČSSZ vydala rozhodnutí o odnětí vdovského důchodu s několikaměsíčním zpožděním, resp. proč jej nevydala bezodkladně, případně do 30 dnů, když jde o jednoduchou věc a oba důchody byly vedeny pod jedním rodným číslem.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

ČSSZ mi své stanovisko doručila dne 31. května 2011 a uvedla v něm následující.

Rozhodnutím ČSSZ ze dne 13. 7. 2010 byl paní F. od 8. 9. 2010 odňat sirotčí důchod pro dceru I., nar. 1987, pro nesplnění podmínek ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zdpo. V tomto rozhodnutí však bylo uvedeno, že ostatní dávky (vdovský důchod) jmenované nadále náleží. Tento jmenované však již nenáležel. K expedici tohoto rozhodnutí došlo v důsledku chybného nastavení příslušné počítačové aplikace v oblasti záznamu lhůt pro důchodový nárok.

Dle tvrzení paní F. tato zaslala ČSSZ v červenci 2010 oznámení o ukončení studia své dcery I. Toto oznámení není obsahem dávkového spisu v příloze, nicméně vzhledem k následnému vydání výše uvedeného rozhodnutí ČSSZ není důvod o splnění této oznamovací povinnosti pochybovat.

Rozhodnutím ČSSZ č. I ze dne 1. 2. 2011 byl jmenované od 8. 2. 2011 odňat vdovský důchod dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zdpo. Rozhodnutím ČSSZ č. II byla dle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz jmenované uložena povinnost vrátit ČSSZ přeplatek na vdovském důchodu za dobu od 8. 9. 2010 do 7. 2. 2011 v částce 35 687 Kč. V části odůvodnění však bylo chybně uvedeno, že účastník řízení zavinil vznik přeplatku tím, že včas nenahlásil ukončení studia dcery J. (správně však I.), nar. 1987.

Vzhledem ke skutečnosti, že jmenovaná dne 21. 2. 2011 uplatnila námitky proti rozhodnutí ČSSZ č. II ze dne 1. 2. 2011, bylo řízení související s vymáháním vzniklého přeplatku přerušeno.

Rozhodnutím ČSSZ ze dne 17. 3. 2011 byly námitky jmenované zamítnuty, zároveň v části odůvodnění byl chybně určen druh důchodové dávky, na které vznikl přeplatek.

Pro posouzení nároku ČSSZ na vrácení nesprávně vyplacené částky bylo rozhodující ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, které uvádí podmínky, za kterých má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže byl důchod vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel. Z tohoto důvodu ČSSZ odkázala ve svém rozhodnutí ze dne 17. 3. 2011 na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010-54. Ten se sice týká skutkově případu, kdy byl vdovecký důchod přiznán jen na jeden rok, ale zároveň v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyložil

otázku aplikace ustanovení § 118a odst. 1 citovaného zákona. Schéma odpovědnostního vztahu je dle citovaného rozsudku tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu.

Jmenovaná sice včas nahlásila ukončení studia dcery I., nicméně ke vzniku odpovědnostního vztahu za přeplatek dle ustanovení § 118a odst. 1 citovaného zákona s ohledem na uvedený rozsudek postačí, pokud účastnice řízení z okolností mohla předpokládat, že důchod byl vyplacen neprávem.

Z dikce ustanovení § 50 odst. 2 (podmínky dalšího nároku na vdovský důchod) a § 20 odst. 3 (definice nezaopatřeného dítěte) zdpo a z důvodu, že jmenovaná věděla, že její dcera I. ukončila soustavnou přípravu na budoucí povolání, měla a mohla vědět, že se jedná o vdovský důchod vyplácený neprávem, avšak tyto platby přijala. Paní F. měla a mohla vědět o zániku nároku na vdovský důchod po ukončení studia své dcery i z toho důvodu, že v obdobné situaci již ČSSZ vydala rozhodnutí ze dne 29. 6. 2005, ve kterém z důvodu ukončení studia dcery I. rozhodla o odnětí sirotčího i vdovského důchodu.

Vzhledem ke skutečnosti, že paní F. uplatnila žádost o odstranění tvrdosti zákona podle ustanovení § 4 odst. 3 zopsz, ČSSZ postupuje tuto žádost Ministerstvu práce a sociálních věcí k dalšímu řízení.

Ze spisové dokumentace pak skutečně vyplynulo, že stěžovatelce byl rozhodnutím ze dne 29. 6. 2005 odňat od 8. 9. 2005 jak vdovský, tak sirotčí důchod z důvodu ukončení studia dcery I.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Odpovědnost příjemce dávky důchodového pojištění za vznik přeplatku na dávce je upravena v ustanovení § 118a odst. 1 zopsz. Podle tohoto ustanovení *má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže důchod byl 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 vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel.* Odpovědnost příjemce důchodové dávky za vznik přeplatku je odpovědností subjektivní, tzn. že příjemce nese odpovědnost za vznik přeplatku tehdy, pokud vznik přeplatku zavinil. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že předpoklady vzniku odpovědnosti příjemce důchodové dávky za přeplatek na dávce jsou protiprávní úkon příjemce, vznik přeplatku, příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vznikem přeplatku a existence zavinění.

Protiprávním úkonem příjemce důchodové dávky je typicky např. nesplnění ohlašovací povinnosti. Dle ustanovení § 50 odst. 1 zopsz *je příjemce dávky povinen písemně ohlásit plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování*. Stěžovatelka ovšem svou povinnost splnila, když písemně oznámila ukončení studia dcery, což nerozporuje ani ČSSZ.

Obdobný podnět prošetřil již můj předchůdce ve funkci JUDr. Ota-
kar Motejl (sp. zn. 5514/2006/VOP/KPV). V tomto případě ČSSZ sama ve
svém vyjádření poukázala na správní řád, podle něhož správní orgán roz-
hodne v jednoduchých věcech bezodkladně, a konstatovala, že v případě
stěžovatelky se jednalo o jednoduchou věc, rozhodnutí o odnětí obou dá-
vek tedy mělo být vydáno bezodkladně, aby byl přeplatek co nejnižší, což
se nestalo. V průběhu šetření provedla ČSSZ opravu, kterou zdůvodnila
nedodržením lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené správním řádem.
Doplňuji, že v daném případě bylo stěžovatelce na příslušné OSSZ expli-
citně řečeno (poté, co předložila potvrzení o ukončení studia své dcery),
že jí důchody již nenáleží s tím, že zastavení výplaty důchodu trvá déle,
a je tedy možné, že jí důchod ještě několikrát přijde na účet, ale že již
nadále nesmí důchod z účtu vybírat. Stěžovatelka zde tedy nade všechnu
pochybnost věděla, že jí vdovský důchod již nenáleží. Jediný rozdíl oproti
případu paní F. je v tom, že výše zmíněná stěžovatelka oznámila ukonče-
ní studia dcery až po uplynutí zákonné lhůty 8 dnů, kdežto paní F. své
zákonné povinnosti beze zbytku dostála.

I kdyby stěžovatelka rozhodné skutečnosti oznámila až po uplynutí
uvedené lhůty, skutkový základ by nedoznal zásadních změn. Nejvyš-
ší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2004, č. j. 5 Ads 19/2003-60
vedl, že je třeba se prioritně zabývat příčinnou souvislostí a najisto po-
stavit, zda existuje příčinná souvislost mezi zaviněním příjemce dávky
důchodového pojištění a skutečností, že byl vyplácen neprávem důchod
nebo jeho část. I když příjemce důchodu nesplní řádně svou ohlašova-
cí povinnost a rozhodné skutečnosti sdělí po uplynutí stanovené lhůty,
avšak v době, kdy je ještě možné ze strany plátce dávky včas zareagovat
a dávku zastavit, pak nelze podle Nejvyššího správního soudu mezi poru-
šením povinnosti příjemce a mezi nesprávně vyplacenou dávkou hledat
příčinnou souvislost.

ČSSZ tedy pochybila, jestliže rozhodnutím ze dne 13. 7. 2010 odňala
pouze sirotčí důchod a ponechala vdovský. Učinila tak přesto, že pobí-
rání sirotčího důchodu je podmínkou pro pobírání vdovského, přičemž
oba důchody byly vypláceny pod rodným číslem stěžovatelky a totožná
situace v případě stěžovatelky již jednou nastala.

Zásadní pochybení ČSSZ při rozhodování ve věci stěžovatelky spat-
řuji v tom, že uložila stěžovatelce vrátit přeplatek na důchodu za období
od 8. 9. 2010 do 7. 2. 2011, ačkoliv důchod nebyl nesprávně vyplacen

zaviněním stěžovatelky, která řádně splnila svou ohlašovací povinnost, ale v důsledku chybného postupu ČSSZ. V této souvislosti je třeba poznamenat, že příjemce důchodu není odpovědný za postup a rozhodování orgánů sociálního zabezpečení, a nemůže mu tedy být k tíži, rozhodne-li ČSSZ o odnětí důchodu se zpožděním i několika měsíci.

Stěžovatelka rozhodné skutečnosti navíc sdělila s předstihem, tudíž bylo možné ze strany plátce dávky důchodového pojištění včas zareagovat a po zjištění pochybení dávku vdovského důchodu odejmout.

Rád bych se též vyjádřil k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010 pod č. j. 3 Ads 35/2010-54, na který odkazuje ČSSZ. Zde soud (na výše popsáném skutkovém základě) judikoval jako minimální stupeň zavinění nevědomou nedbalost (vědět měl a mohl) v případě poživatele důchodu, kterému bylo v rozhodnutí jednoznačně oznámeno, že výplata vdoveckého důchodu náleží pouze jeden rok. V kontextu výše uvedeného nelze bez dalšího dovodit alespoň nevědomou nedbalost u stěžovatelky, které nic nebylo oznámeno a která v dobré víře mohla předpokládat, že jí vdovský důchod náleží i nadále z důvodu její ovdovělosti a neexistence dalšího sňatku, i když dcera ukončila studium. V takovém případě by tedy nebyla splněna ani jedna alternativní podmínka nutná pro vznik odpovědnosti za přeplatek („nesplnění uložené povinnosti“ nebo „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“ či „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“) podle schématu naznačeného Nejvyšším správním soudem, kterého se dovolává ČSSZ.

Výše uvedené by ovšem platilo pouze v případě, pokud by stěžovatelka již podobnou situaci neprošla. Jak vyšlo najevo v průběhu šetření, v roce 2005 ČSSZ rozhodla o odnětí obou důchodů v návaznosti na ukončení studia dcery I., tudíž s ohledem na tuto skutečnost stěžovatelka již musela z okolností předpokládat, že důchod je vyplácen neprávem, tedy o této skutečnosti vědět mohla a měla, avšak platby vdovského důchodu přijala. Právě řečené však nemůže bez dalšího založit odpovědnost stěžovatelky za přeplatek, a to vzhledem k vadnému postupu ČSSZ v dané záležitosti, resp. k výše zmíněným závěrům Nejvyššího správního soudu a ochránce.

Nelze též přijmout názor ČSSZ, která dovozuje odpovědnost za přeplatek (při splnění zákonné oznamovací povinnosti stěžovatelky), kdy stěžovatelce mělo a mohlo být zřejmé z ustanovení § 50 odst. 2 (podmínky dalšího nároku na vdovský důchod) a § 20 odst. 3 zdpo (definice nezaopatřeného dítěte) a z důvodu, že jmenovaná věděla, že její dcera I. ukončila soustavnou přípravu na budoucí povolání, že se jedná o vdovský důchod vyplácený neprávem. Přijetím takového názoru by zcela ztratily smysl další alternativní podmínky popsané v ustanovení § 118 zopsz, tedy „nesplnění uložené povinnosti“ a „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“,

neboť ČSSZ by vždy a ve všech případech vzniklého přeplatku mohla bez dalšího konstatovat nevědomou nedbalost (tedy „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“) s odkazem na zákon o důchodovém pojištění, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.

D – ZÁVĚR

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčeného úřadu podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

Na základě provedeného šetření jsem dospěl v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv k závěru, že ČSSZ ve věci stěžovatelky pochybila, když neodňala její vdovský důchod zároveň se sirotčím a následně jí uložila povinnost vrátit přeplatek na vdovském důchodu.

Tato zpráva bude zaslána řediteli odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňku Joskovi a paní J. F.

E – VYJÁDŘENÍ ÚŘADU

Ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska ve vyjádření k závěrečné zprávě rekapituloval podmínky vzniku odpovědnosti za přeplatek, jež jsem uvedl v části C zprávy o šetření.

K otázce existence příčinné souvislosti mezi zaviněným porušením povinnosti příjemce dávky důchodového pojištění a škodlivým následkem uvedl, že příčinou škody je ta okolnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, a to o příčinu podstatnou. Jmenovaná přijala důchodovou dávku (ačkoliv, jak je uvedeno dále, musela předpokládat, že jí nenáleží). V důsledku této skutečnosti vznikla ČSSZ škoda. Příčinná souvislost mezi přijetím důchodové dávky a vznikem škody je tak zřejmá.

K zavinění jmenované uvedl následující. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ani další předpisy práva sociálního zabezpečení nedefinují zvláště pojem zavinění. Proto je třeba vycházet z obecného právního významu a použít jej na základě analogie iuris. Z výkladu citovaného ustanovení § 118a odst. 1 zopsz tak vyplývá, že pro naplnění prvku zavinění postačí pouze zavinění v nedbalostní formě.

Ohledně tvrzení, že jmenovaná byla v dobré víře, že jí dávka náleží, konstatoval, že dobrá víra je vnitřní psychický stav jednatelova subjektu, který sám o sobě nelze přímo dokazovat, nýbrž lze na něj usuzovat jen z okolností, za kterých se tento psychický stav projevuje. V dobré víře není ten, kdo věděl (rozpoznal) nebo se zřetelem k okolnostem případu vědět měl, jaký je právní stav. Je tedy nezbytné se zabývat, za jakých okolností musela jmenovaná předpokládat, že je jí důchod vyplácen neprávem, či

jinak vědomě způsobit, že důchod byl vyplácen neprávem. Jmenovaná měla a mohla vědět, že se jedná o vdovský důchod vyplácený neprávem z díkce ustanovení § 50 odst. 2 a § 20 odst. 3 zdp a z důvodu, že věděla, že její dcera I. ukončila soustavnou přípravu na budoucí povolání.

Dle ČSSZ nelze přisvědčit názoru, že dovození odpovědnosti za přijetí dávky při vědomí jejího neoprávněného vyplácení nebylo úmyslem zákonodárce. Výklad z pohledu účelnosti normy, tj. využití teleologického výkladu, je možný, pokud není jasný gramatický a logický výklad daného ustanovení. Z díkce ustanovení § 118a zopsz však jednoznačně vyplývá povinnost vrátit dávku, o jejímž neoprávněném vyplácení měla a mohla jmenovaná vědět.

Zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, tedy absence vědomé i volní stránky zavinění a jejich fiktivní konstrukce, které z jednání jmenované vyplývá, dostačuje ke vzniku odpovědnosti za přeplatek na dávce dle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz. Skutečnost, že byl vdovský důchod jmenované nadále poukazován, nic nemění na tom, že jej vědomě přijímala, ačkoliv musela předpokládat, že jí nenáleží. Určující je, že účastnice řízení o skutečnosti, že se jedná o vdovský důchod vyplácený po zániku nároku na něj, minimálně měla a mohla vědět, avšak tyto platby přijala. Byly tak naplněny všechny uvedené prvky odpovědnostního schématu odpovědnosti za přeplatek na vdovském důchodu.

F – ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO S NÁVRHEM OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Ve vyjádření ČSSZ postrádám jasné konstatování jejího pochybení, resp. podílu na vzniklém stavu (zvláště v situaci, kdy stěžovatelka svou ohlašovací povinnost řádně splnila), neboť kdyby postupovala v souladu se zákonem a současně se sirotčím důchodem odňala i vdovský, když oba důchody byly vypláceny pod rodným číslem stěžovatelky, k přeplatku by vůbec nedošlo. V této souvislosti též znovu poukazuji na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2004, č. j. 5 Ads 19/2003-60 a případ řešený mým předchůdcem ve funkci pod sp. zn. 5514/2006/VOP/KPV. Vzhledem k tomu, že skutková odlišnost tehdejšího případu od situace paní F. spočívala v opožděném splnění ohlašovací povinnosti příjemce důchodu a v tom, že byla prokázána její vědomost o tom, že jí vdovský důchod nenáleží, považuji za nepřijatelné, aby paní F. byla v horším postavení. Paní F. vycházela z rozhodnutí ze dne 13. 7. 2011, kde je jednoznačně uvedeno, že jí nadále náleží vdovský důchod, a nebylo možno po ní spravedlivě požadovat, aby si danou skutečnost ještě ověřovala, neboť oprávněně vycházela z předpokladu, že ČSSZ postupuje v souladu s platnou a účinnou právní úpravou. Uvedeným skutkovým stavem je, dle mého názoru, její dobrá víra při pobírání vdovského důchodu dostatečně objektivizována.

Jako opatření k nápravě zjištěného pochybení navrhuji ČSSZ vydání nového rozhodnutí, v němž zproští stěžovatelku povinnosti vrátit přeplatek na vdovském důchodu.

Toto závěrečné stanovisko zasílám ústřednímu řediteli České správy sociálního zabezpečení prof. JUDr. Vilému Kahounovi, Ph.D., a žádám jej, aby se k němu ve lhůtě 30 dnů vyjádřil a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

G – VÝSLEDEK

ČSSZ se závěry ochránce vyjádřila nesouhlas, avšak MPSV, které rozhodlo o žádosti stěžovatelky o odstranění tvrdosti, v rámci řízení o této žádosti zrušilo rozhodnutí o přeplatku.

Nevědomá
nedbalost
jako mini-
mální forma
zavinění pro
vznik odpo-
vědnosti za
přeplatek

Podmínky odpovědnosti za přeplatek v důchodovém pojištění (§ 118a odst. 1 zopsz) jsou splněny pouze tehdy, pokud je prokázáno zavinění příjemce alespoň ve formě nevědomé nedbalosti (mohl a měl vědět, že důchod nenáleží). Nevědomou nedbalostí přitom není neznalost příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění o krácení důchodů při jejich souběhu.

V Brně dne 27. září 2012
Sp. zn. 3686/2012/VOP/DŘ

Závěrečná zpráva o šetření ve věci podnětu pana J. K.

A – OBSAH PODNĚTU

Se svým podnětem se na mě obrátil pan J. K., který si stěžoval na uložení povinnosti vrátit přeplatek na vdoveckém důchodu.

Pan K., od roku 2003 poživatel starobního důchodu, požádal ČSSZ dne 26. 4. 2007 o přiznání vdoveckého důchodu. V žádosti řádně uvedl, že pobírá starobní důchod od Vězeňské služby. ČSSZ však tuto informaci přehlédla a vdovecký důchod přiznala ve vyšší výměře, než náležel (4 427 Kč místo 1 429 Kč, tj. tak, jako by nebyl poživatelem starobního důchodu). Po 5 letech ČSSZ panu K. rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012 uložila povinnost vrátit přeplatek na vdoveckém důchodu ve výši 190 762 Kč s odůvodněním, že musel z okolností předpokládat, že při současné výplatě více důchodů dochází k jejich úpravě, takže na úhrnné výši těchto důchodů náleží méně, než kolik mu bylo vypláceno, a tím dle ČSSZ zavinil přeplatek na vdoveckém důchodu.

Za účelem objasnění postupu ČSSZ jsem zahájil v dané záležitosti šetření v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv. Vedoucí oddělení sociálního zabezpečení, práce a zdravotnictví Kanceláře veřejného ochránce práv požádal ČSSZ o poskytnutí vyjádření k případu. Zejména mě zajímalo,

1. na základě čeho měl stěžovatel, běžný občan a právní laik předpokládat, že byl vdovecký důchod vyplácen ve vyšší částce, než náležel, když mu byl vyplácen v již snížené výměře, a nikoliv v plné výši manželčina starobního důchodu, tedy jak měl předpokládat, že ČSSZ vdovecký důchod špatně stanovila,
2. proč ČSSZ v daném případě nepostupovala stejně jako ve skutkové obdobném případě paní N. T., kde uznala svou odpovědnost (na rozdíl od daného případu) a dlužnou částku odepsala jako administrativní přeplatek, a

3. zda bylo za pochybení při zpracování žádosti pana K. přijato kárné opatření vůči konkrétnímu zaměstnanci ČSSZ, či zda je vůči němu uplatňována náhrada škody.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

ČSSZ odpověděla na mé dotazy následující.

Pro zodpovězení Vaší otázky, na základě čeho měl pan K. předpokládat, že mu byl vdovecký důchod vyplácen ve vyšší částce, nežli náležel, je především třeba nepodceňovat obecné právní povědomí žadatelů a poživatelů důchodových dávek. Navíc skutečnost, že při souběhu nároků na důchod nenáleží účastníku řízení oba důchody v plné výši, je obzvláště mezi poživateli důchodů vyplácených orgány sociálního zabezpečení Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti obecně známa

Fakt, že poživatelé důchodu některého ze shora uvedených nositelů pojištění hlásí tuto okolnost při sepisování další žádosti od ČSSZ, svědčí ve prospěch tvrzení, že se jedná o všeobecně známou skutečnost. Odpovědnost příjemce dávky však není odvozována ze skutečnosti, zda si byl vědom, že mu oba důchody v plné výši nenáleží, ale pouze, zda si uvedeného být vědom měl a mohl. Právní normy stanovené ve vyhlášených právních předpisech jsou obecně závazné, přičemž každý má možnost se s danou normou seznámit. Jmenovaný si tedy skutečnosti, že při souběhu výplat více důchodů se nevyplácí oba důchody v plné výši, vědom být mohl, a to vzhledem ke skutečnosti, že současně s rozhodnutím o přiznání důchodové dávky distribuuje Vězeňská služba ČR poživatelům důchodu „Informace o výplatě důchodu a poučení o povinnostech důchodce“, kde je poživatel důchodu informován o povinnosti písemně ohlásit orgánu sociálního zabezpečení změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu, a to zejména, mimo jiné, přiznání jakéhokoliv důchodu s uvedením data přiznání, jeho plátce a čísla rozhodnutí. Uvedenou povinnost pan K. nesplnil.

V případě paní N. T., který ČSSZ řešila odlišně, z dnešního pohledu nikoli zcela správně, vycházela ČSSZ z tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu, v níž převládal názor, že odpovědnost příjemce dávky je dána pouze za předpokladu, že tento porušil některou jemu uloženou povinnost. ČSSZ vycházela z toho, že paní T. ve své nově uplatněné žádosti uvedla, že pobírá vdovský důchod od Ministerstva vnitra, a že tedy z její strany nedošlo k porušení povinnosti; proto upustila od vymáhání přeplatku na paní T. a odepsala jej jako administrativní přeplatek, přitom bylo opomenuto, že paní T. měla vůči Ministerstvu vnitra oznamovací povinnost, kterou nesplnila. Uvedený postup nelze nadále považovat za správný a výchozí pro další případy.

K případnému odpisu části přeplatku z důvodu pochybení i na straně ČSSZ je totiž třeba vzít v úvahu to, že zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ani jiný právní předpis neupravuje společnou odpovědnost příjemce dávky a plátce důchodu. Jde-li tedy o přeplatek na dávce, je třeba posoudit, zda jsou naplněny podmínky odpovědnosti podle § 118a odst. 1 nebo 2 zákona zopsz. Pokud ano, je příjemce dávky povinen neprávem vyplacenou částku vrátit, a to bez ohledu na případné pochybení plátce důchodu, resp. některého jeho zaměstnance. Tato povinnost je mu pak uložena rozhodnutím. Pouze v případě, že není naplněna žádná z uvedených podmínek a přeplatek vznikl chybou na straně plátce důchodu, jde o administrativní přeplatek. Jelikož ČSSZ v případě pana K. z důvodů uvedených výše dospěla k závěru, že jsou splněny podmínky pro jeho odpovědnost za přeplatek, řízení o administrativním přeplatku a odpisu dlužné částky nevedla a vydala předmětné rozhodnutí.

Pro informaci uvádíme, že jmenovaný rozhodnutí o námitkách napadl žalobou, a bude tedy záležet především na příslušném soudu, zda se s názorem ČSSZ ztotožní, anebo zda odpovědnost příjemce dávky v tomto případě neshledá.

S ohledem na výše uvedené sdělujeme, že nebylo přijato kárné opatření vůči konkrétnímu zaměstnanci, ani na žádném zaměstnanci není uplatňována náhrada škody.

Závěrem doplňujeme, že v průběhu let 2011 a 2012 byly provedeny komplexní kontroly databází orgánů sociálního zabezpečení a zavedeny takové mechanismy kontroly, aby do budoucna bylo ošetřeno včasné předání výplat důchodů v souběhu příslušným orgánům sociálního zabezpečení. Situace, kdy by souběžné vyplácení důchodů různými orgány sociálního zabezpečení bylo zjištěno až s několikaletým zpožděním, by tedy již neměly nastat.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Odpovědnost příjemce dávky důchodového pojištění za vznik přeplatku na dávce je upravena v § 118a odst. 1 zopsz. Podle tohoto ustanovení *má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže důchod byl 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 vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel.*

Odpovědnost příjemce důchodové dávky za vznik přeplatku je odpovědností subjektivní, tzn. že příjemce nese odpovědnost za vznik přeplatku tehdy, pokud vznik přeplatku zavinił. Z citovaného ustanovení je

zřejmé, že předpoklady vzniku odpovědnosti příjemce důchodové dávky za přeplatek na dávce jsou protiprávní úkon příjemce, vznik přeplatku, příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vznikem přeplatku a existence zavinění.

Z výše uvedeného vyplývá, že základní podmínkou je existence zavinění. Stěžovatel však splnil svou povinnost, když řádně v žádosti uvedl, že pobírá od Vězeňské služby starobní důchod a též neměl povinnost hlásit ČSSZ nějakou rozhodnou skutečnost. Rovněž nemohl z okolností předpokládat, že vdovecký důchod byl vyplácen ve vyšší částce, než náležel, neboť byl nižší než starobní důchod jeho manželky.

Nutno zdůraznit, že běžný důchodce netuší, zda vdovský důchod po zemřelém manželovi činí cca polovinu nebo čtvrtinu důchodu zemřelého manžela, o čemž svědčí průběžně doručované podněty na toto téma, se kterými se na mě stěžovatelé obrací, stejně jako se obraceli na mého předchůdce ve funkci JUDr. Otakara Motejla. Tito lidé se cítí poškozeni, když jim je přiznán tento typ pozůstalostního důchodu ve výsledné výši čtvrtiny procentní výměry důchodu zemřelého manžela. Domnívají se totiž, že jim náleží vdovský (vdovecký) důchod ve výši poloviny procentní výměry + základní výměra, tedy ve výši, jakou pobíral pan K.

Ve světle výše uvedeného neobstojí obecný odkaz ČSSZ na „nepodceňování obecného právního povědomí žadatelů a poživatelů důchodových dávek“ a znalosti této problematiky zejména mezi poživateli důchodů – bývalými příslušníky bezpečnostních sborů.

Rád bych se též vyjádřil k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010 pod č. j. 3 Ads 35/2010-54, na který odkazuje ČSSZ. Zde soud judikoval jako minimální stupeň zavinění nevědomou nedbalostí (vědět mohl a měl) v případě poživatele důchodu, kterému bylo v rozhodnutí jednoznačně oznámeno, že výplata vdoveckého důchodu náleží pouze jeden rok a který jej ovšem pobíral i nadále. V kontextu výše uvedeného nelze bez dalšího dovodit alespoň nevědomou nedbalost u stěžovatele, kterému nic nebylo oznámeno a který v dobré víře oprávněně předpokládal správnost rozhodnutí ČSSZ, zvláště když mu byl vdovecký důchod vyplácen v nižší míře, než činil starobní důchod jeho manželky. V takovém případě tedy nebyla splněna ani jedna alternativní podmínka nutná pro vznik odpovědnosti za přeplatek („nesplnění uložené povinnosti“ nebo „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“ či „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“) podle schématu naznačeného Nejvyšším správním soudem, kterého se dovolává ČSSZ.

Nelze též přijmout názor ČSSZ, která dovozuje odpovědnost za přeplatek též ze skutečnosti, že stěžovateli mělo a mohlo být zřejmé z příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění, že existuje speciální formule pro stanovení výše vdoveckého důchodu při souběhu dvou

DŮCHODY II

důchodů. Při přijetí takového názoru by totiž zcela ztratily smysl další alternativní podmínky popsané v § 118 zopsz, tedy „nesplnění uložené povinnosti“ a „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“, neboť ČSSZ by vždy a ve všech případech vzniklého přeplatku mohla bez dalšího konstatovat nevědomou nedbalost (tedy „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“) s odkazem na zdpo. Takový postup jistě nebyl úmyslem zákonodárce, neboť v takovém případě by zákonodárce tento druh odpovědnosti konstruoval jako odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za výsledek, kdy se nezkoumá zavinění, jako např. při souběhu výdělečné činnosti s předčasným starobním důchodem.

Výše uvedená striktní a formalistická aplikace § 118a odst. 1 zopsz ve smyslu zásady „neznalost zákona neomlouvá“ zcela vyvazuje správní orgán z odpovědnosti za svou zákonem svěřenou činnost, resp. odpovědnost za zákonnost a správnost rozhodnutí v plném rozsahu přenáší na pojištěnce, což považuji za nepřijatelné.

D – ZÁVĚR

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčeného úřadu podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

Na základě provedeného šetření jsem dospěl v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv k závěru, že ČSSZ ve věci pana K. pochybila, když dovodila jeho odpovědnost za přeplatek na vdoveckém důchodu a následně mu uložila povinnost tento přeplatek vrátit.

Tato zpráva bude zaslána řediteli odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňku Joskovi a zmocněnci stěžovatele Mgr. A. K.

Ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Josku s ohledem na zjištěná pochybení v souladu s ustanovením § 18 výše zmíněného zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se k závěrům obsaženým v této zprávě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřil.

E – VÝSLEDEK

Ve svém vyjádření ČSSZ setrvala na svém původním názoru. V mezidobí však pan K. podal proti rozhodnutím ČSSZ správní žalobu. Krajský soud k žalobě stěžovatele potvrdil správnost rozhodnutí úřadu o uložení povinnosti vrátit přeplatek na vdoveckém důchodu. Stěžovatel proti rozsudku tohoto soudu podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který následně svým rozsudkem ze dne 18. června 2014, č. j. 8 Ads 17/2014-33 zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí ČSSZ o přeplatku. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil s názorem veřejného ochránce práv, že v případě stěžovatele odpovědnost za přeplatek nevznikla a konstatoval, že pokud pojištěnec v žádosti o přiznání

vdoveckého důchodu výslovně uvede, že již pobírá starobní důchod a výše následně přiznaného vdoveckého důchodu není zjevně nesprávná, nejsou zpravidla splněny podmínky pro vznik nároku na vrácení, popř. náhradu nesprávně vyplacené částky. Vyřizování podnětu tak bylo uzavřeno.

Nepřípustnost zpětného odnětí důchodu

Zavinění příjemce důchodu musí ČSSZ dokázat

- I. Rozhodnutí o odnětí důchodu musí být vydáno a doručeno poživateli důchodu přede dnem, ke kterému má být důchod odňat; toto rozhodnutí totiž může směřovat pouze do budoucna a do doby, za niž ještě nebyl důchod vyplacen [§ 56 odst. 1 písm. a) a c) zákona o důchodovém pojištění], není-li tomu tak, je nezákonné a je třeba vydat rozhodnutí nové.*
- II. Naplnění všech prvků vzniku odpovědnosti za přeplatek dle § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení musí ČSSZ zkoumat ex offa, neboť řízení o stanovení povinnosti vrátit přeplatek se vede z moci úřední; zavinění alespoň ve formě nevědomé neobalosti není u dané skutkové podstaty zmíněného ustanovení presumováno a ČSSZ je musí v řízení o přeplatku na dávce prokázat, resp. uvést, z jakých okolností dovozuje, že příjemce důchodu vzhledem ke svým osobním poměrům měl a mohl předpokládat, že důchod je mu vyplácen neprávem.*

V Brně dne 3. prosince 2013
Sp. zn. 5959/2013/VOP/JMA

Zpráva o šetření ve věci podnětu paní O. K.

Dne 24. 9. 2013 mi byl doručen podnět paní O. K., (dále také „stěžovatelka“), která upozornila na postup ČSSZ požadující vrácení přeplatku na dávce důchodového pojištění. Paní K. pobírala vdovský důchod po manželovi P. K., a to do dne 9. 7. 2011, kdy skončila zákonem stanovená doba jednoho roku, po kterou vdovský důchod náleží. ČSSZ rozhodnutím ze dne 22. 5. 2013 přiznala stěžovatelce vdovský důchod znovu, a to zpětně ode dne 4. 3. 2012. Rozhodnutím č. I ze dne 26. 6. 2013 však opětovně přiznaný vdovský důchod odňala, rozhodnutím č. II z téhož dne pak stěžovatelce uložila povinnost vrátit přeplatek ve výši 110 523 Kč, který měl vzniknout za období od 4. 3. 2012 do 9. 7. 2013.

Paní K. se na mě obrátila s prosbou o pomoc v této věci. Zároveň mě informovala, že proti rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013 podala námitky, do dne sepsání podnětu (23. 9. 2013) však neobdržela žádné vyjádření.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Nejdříve jsem ČSSZ požádal o sdělení, zda již vydala rozhodnutí o podaných námitkách, a pokud ano, aby mi poskytla jeho kopii. ČSSZ mé žádosti vyhověla a kýžené rozhodnutí mi zaslala.

Z doloženého rozhodnutí o námitkách vyplývá, že námitky byly ČSSZ doručeny dne 12. 7. 2013, rozhodnutí o námitkách pak bylo vydáno dne 14. 10. 2013. Vzhledem k tomu, že obecná zákonná lhůta pro rozhodnutí

o námitkách činí 60 dnů, porušila ČSSZ uvedeným postupem svou povinnost vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě – o této skutečnosti jsem paní K. již informoval.

Kromě uvedeného pozdního rozhodnutí o námitkách byly ze shromážděných podkladů patrné i další možné nedostatky – ČSSZ při rozhodování o opětovném vzniku nároku na vdovský důchod aplikovala právní úpravu, která v době vydání rozhodnutí již neplatila, přičemž odpovědnost za toto pochybení následně rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013 přenesla na stěžovatelku; tímto rozhodnutím ČSSZ zároveň odňala vdovský důchod ode dne 4. 3. 2012, tedy zpětně, což je postup, který odporuje ustanovení § 56 zdp.

Z uvedených důvodů jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv ve věci paní K. zahájil šetření. Zástupkyně vedoucího oddělení sociálního zabezpečení požádala ČSSZ o předložení kopie důchodového spisu stěžovatelky, dále požádala místopředsedu Městského soudu v Praze pro správní úsek o zaslání textu rozsudku, kterým ČSSZ argumentovala ve svém rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelčiných námitek; znění uvedeného rozsudku totiž není veřejně dostupné.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z podkladů doložených stěžovatelkou a z kopie jejího důchodového spisu vyplývá, že o vdovský důchod poprvé požádala dne 28. 7. 2010 a následně přiznaný vdovský důchod pobírala po zákonem stanovenou dobu jednoho roku, od 10. 7. 2010 do 9. 7. 2011. Dne 22. 4. 2013 stěžovatelka podala žádost o opětovné přiznání vdovského důchodu ode dne 4. 3. 2012 (tato žádost byla ČSSZ doručena dne 30. 4. 2013), ČSSZ pak rozhodnutím ze dne 22. 5. 2013 vdovský důchod skutečně přiznala a za období 4. 3. 2012 až 9. 7. 2013 stěžovatelce doplatila částku 110 523 Kč.

Dne 26. 6. 2013 však opětovně přiznaný vdovský důchod ČSSZ podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zdp ode dne 4. 3. 2012 zase odňala (rozhodnutí č. I) a podle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz stěžovatelce uložila povinnost vrátit přeplatek ve výši 110 523 Kč (rozhodnutí č. II). Tato rozhodnutí byla paní K. doručena dne 9. 7. 2013.

Proti uvedeným rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013 podala stěžovatelka dne 10. 7. 2013 námitky (ČSSZ byly doručeny dne 12. 7. 2013), ve kterých uvedla mj. to, že částku 110 523 Kč v dobré víře využila zčásti na penzijní připojištění, odkud již peníze nelze vrátit. Dále uvedla, že jí byl na základě přiznání vdovského důchodu odňat příspěvek na živobytí, odnětím vdovského důchodu se ocitá v těžké finanční situaci.

Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013 ČSSZ podané námitky zamítla, přičemž v odůvodnění tohoto rozhodnutí konstatovala, že paní K. nárok na vdovský důchod nevznikl, žádná z podmínek opětovného vzniku nároku

na vdovský důchod dle ustanovení § 50 odst. 2 zdpo totiž ke dni 4. 3. 2012 nebyla splněna. ČSSZ dále konstatovala, že paní K. neoprávněně vyplacené dávky důchodového pojištění přijala, ačkoliv musela z okolností předpokládat, že byly vyplaceny neprávem – s argumentací, že dobrá víra příjemkyně důchodu nepřevyšuje veřejný zájem na vrácení neprávem vyplacených částek vdovského důchodu, ČSSZ odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2012, č. j. 1 Ad 11/2012-34. Závěrem ČSSZ dodala, že sociální rozměr věci nemá vliv na věcnou stránku případu, a tudíž ani na výrok napadeného rozhodnutí; stěžovatelku pak upozornila na možnost podat žádost o povolení splátkového kalendáře.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNCEM

Paní O. K. ovdověla dne 10. 7. 2010; její manžel pan P. K. byl poživitelem starobního důchodu, ČSSZ tedy v souladu s právní úpravou přiznala vdovský důchod a vyplácela jej po zákonem stanovenou dobu jednoho roku, až do dne 9. 7. 2011, kdy nárok na důchod zanikl.¹⁹

Vzhledem k uvedenému datu zániku nároku na vdovský důchod se případný opětovný vznik nároku řídí ustanovením § 50 zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do dne 31. 12. 2011 – stěžovatelce tak vznikne nárok na vdovský důchod znovu, jestliže se do pěti roků po zániku dřívějšího nároku na důchod splní některá z podmínek vymezených v ustanovení § 50 odst. 2 zmíněného zákona. Jednou z těchto podmínek je i dosažení věku o 4 roky nižšího, než činí důchodový věk stanovený podle § 32 zákona pro muže stejného data narození nebo důchodového věku, je-li důchodový věk nižší; paní K. vychovala čtyři děti, svého důchodového věku, činícího tedy 59 let a 4 měsíce, dosáhne 4. 7. 2016 – pokud do té doby nenastane situace působící zánik nároku na důchod, měl by stěžovatelce uvedeného dne vzniknout nárok na vdovský důchod znovu.

Paní K. si byla vědoma toho, že nárok na vdovský důchod, byť zanikl, může v budoucnu ještě vzniknout, a dne 22. 4. 2013 požádala o jeho opětovné přiznání. Při rozhodování o této žádosti se ČSSZ dopustila vážné chyby – stěžovatelčino uplatnění bylo velmi předčasné (a vzhledem k tomu, že stěžovatelka uvedla jako datum splnění podmínky věku den 4. 3. 2012, tak i nesprávné), ČSSZ však podanou žádost nezamítla ani řízení pro její předčasnost nezastavila, nýbrž rozhodnutím ze dne 22. 5. 2013 vdovský důchod přiznala. Odůvodnění tohoto rozhodnutí je velmi

¹⁹ Rozhodnutí, kterým byl vdovský důchod paní K. v roce 2010 přiznán, v kopii jejího důchodového spisu chybí; informaci o přiznání a vyplácení důchodu do dne 9. 7. 2011 jsem zjistil z ostatních dokumentů ve spisu.

strohé, přesto lze odhadnout, že k dané chybě došlo aplikací již neplatného právního předpisu, konkrétně zákona o důchodovém pojištění, ve znění do 31. 12. 2009, který jako podmínku věku stanovil dosažení 55 let.

Poté, co ČSSZ zjistila, že důchod byl přiznán neprávem, pokusila se tento stav napravit, přitom se však dopustila dalších pochybení, když rozhodnutím č. I ze dne 26. 6. 2013 odňala vdovský důchod dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zdp; správně však měla aplikovat ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) stejného zákona, předmětný důchod se totiž neodnímal z důvodu, že nárok na něj zanikl, nýbrž proto, že byl přiznán neprávem.

ČSSZ nerespektovala ani pravidlo, které je v obou zmíněných právních normách shodné a které stanoví, že odejmout důchod lze až ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen; ČSSZ tedy mohla vdovský důchod odejmout nejdříve ode dne 10. 7. 2013, uvedeným rozhodnutím č. I jej však odňala už dne 4. 3. 2012, tedy se zpětnou účinností, která je při aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písmen a) a c) zákona o důchodovém pojištění nepřípustná. Už můj předchůdce ve funkci JUDr. Otakar Motejl konstatoval, že den, od něhož se důchod odnímá, nesmí předcházet dni doručení rozhodnutí o odnětí důchodu do vlastních rukou poživatele důchodu; toto rozhodnutí může směřovat pouze do budoucna a do doby, za niž ještě nebyl důchod vyplacen (blíže viz zpráva o šetření ochránce ze dne 20. září 2006, sp. zn. 2650/2006/VOP/KPV a ze dne 10. května 2007, sp. zn. 5514/2006/VOP/KPV).

Uvedený názor potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2010, č. j. 4 Ads 64/2010-59 uvedl, že ze znění zákonných ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) a c) zdp je patrné, *„že odnětí nebo zastavení výplaty důchodu se provádí vždy do budoucna, tj. ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl důchod vyplacen“*.

Rozhodnutím č. II ze dne 26. 6. 2013 ČSSZ uložila stěžovatelce vrátit částku 110 523 Kč, kterou jí předtím vyplatila coby doplatek za období ode dne 4. 3. 2012 do dne 9. 7. 2013. ČSSZ uložila uvedenou povinnost dle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, když stěžovatelka musela z okolností předpokládat, že vdovský důchod byl vyplacen neprávem, ačkoliv nenáležel – konkrétně měla být Okresní správou sociálního zabezpečení Nový Jičín v minulosti upozorněna, že nesplňuje podmínky pro opětovné přiznání vdovského důchodu, přesto o důchod znovu požádala. Další argumentaci k uložení povinnosti vrátit přeplatek předložila ČSSZ v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 14. 10. 2013, kterým zamítla stěžovatelčiny námitky – dle ČSSZ měla stěžovatelka poukázanou částku bezodkladně vrátit, přijala ji totiž, ačkoliv musela z výše uvedených okolností (upozornění okresní správou sociálního zabezpečení) předpokládat, že nesplňuje podmínky pro opětovné přiznání vdovského důchodu.

ČSSZ ve svém rozhodnutí o námitkách vyšla i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010-54, dle kterého uvedené ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, upravující odpovědnost příjemců dávek důchodového pojištění, obsahuje schéma tvořené „*alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. ‚nesplnění uložené povinnosti‘, ‚přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení‘, jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku)‘*“. Nejvyšší správní soud dovodil, že odpovědnost příjemce dávky je tzv. subjektivní odpovědností, prvky odpovědnostního vztahu jsou tudíž 1. protiprávní jednání příjemce důchodu spočívající v porušení některé z jeho zákonných povinností; 2. škodlivý následek; 3. kauzální nexus mezi jednáním příjemce důchodu a škodlivým následkem a konečně 4. zavinění jako psychický vztah příjemce důchodu ke vzniku přeplatku.

Uvádím, že o právní názory obsažené v citovaném rozsudku opřel Nejvyšší správní soud i svůj rozsudek ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 95/2012-20; ke konstrukci právní odpovědnosti v ustanovení § 118a odst. 1 zopsz dodal, že „*teorie i praxe nahlíží na charakter této právní odpovědnosti tak, že jde o kombinaci odpovědnosti bez zavinění (u první skutkové podstaty spočívající v nesplnění uložené povinnosti) a dalších dvou skutkových podstat založených na principu subjektivní odpovědnosti (přijetí důchodu vědomě ve vyšší částce, jiné způsobení vzniku přeplatku). (...) Další dvě skutkové podstaty jsou založeny na subjektivním prvku zavinění, a to ve formě vědomé nedbalosti (příjemce ‚vědomě jinak způsobil‘ vyplacení důchodu ve vyšší částce), anebo dokonce nevědomé nedbalosti (příjemce musel z okolností předpokládat, že důchod nenáleží nebo náleží v nižší částce, než byl vyplacen)‘*“. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále uvedl, že naplnění všech prvků vzniku odpovědnosti za přeplatek musí zkoumat ex offo ČSSZ, neboť řízení o stanovení povinnosti vrátit přeplatek se vede z vlastního podnětu správního orgánu.

V rozhodnutí č. II ze dne 26. 6. 2013 ČSSZ konstatovala naplnění alternativy „příjemce důchodu přijal důchod, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem“ tím, že stěžovatelka přes upozornění uplatnila žádost o vdovský důchod. Uvádím, že k naplnění dané alternativy ve smyslu citované judikatury dojde jen tehdy, jsou-li zároveň naplněny všechny obecné prvky odpovědnostního vztahu, tedy i protiprávní jednání příjemce důchodu – protiprávním jednáním však v žádném případě nemohla být skutečnost, že paní K. uplatnila žádost o důchod, byť vyšla z nesprávných předpokladů; žadatel totiž není povinen už v žádosti svou věc správně kvalifikovat, řádnou aplikaci právní úpravy je povinen provést až správní orgán ve správním řízení. Podání žádosti o přiznání důchodu je naopak výkonem zákonného práva, které nelze upřít ani v okamžiku, kdy by taková žádost byla neopodstatněná.

V rozhodnutí o námitkách ze dne 14. 10. 2013 ČSSZ zopakovala, že paní K. přijala důchod, ačkoliv musela z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem; porušení právní povinnosti již ČSSZ nespatřuje v podání žádosti o důchod, nýbrž v samotném přijetí a bezodkladném nevrácení dávky.

Jak plyne z výše citované judikatury, k naplnění alternativní skutkové podmínky, kterou konstatovala i ČSSZ ve věci paní K., je třeba naplnění znaků subjektivní odpovědnosti ze strany příjemce důchodu, tedy i prvku zavinění, a to alespoň ve formě nevědomé nedbalosti – přítomnost zavinění přitom není presumována, ČSSZ ji musí v řízení o přeplatku na dávce prokázat, resp. alespoň odůvodnit, v jakých objektivních okolnostech nekonání příjemce důchodu s přihlédnutím k jeho osobním poměrům mělo zavinění spočívat.

V žádném z rozhodnutí vydaných ve věci paní K. ČSSZ konkrétně nespifikovala, z jakých okolností dovozuje, že stěžovatelka měla a mohla vědět, že jí byl přiznán důchod neoprávněně; v odůvodnění svého rozhodnutí o námitkách ze dne 14. 10. 2013 pouze konstatovala, že stěžovatelka byla v minulosti opakovaně upozorněna Okresní správou sociálního zabezpečení Nový Jičín na skutečnost, že podmínky opětovného přiznání vdovského důchodu nesplňuje, z čehož měla důvodně předpokládat, že neprávem vyplacený důchod bude ČSSZ požadovat zpět a že je její povinností tyto prostředky vrátit.

Uvádím, že postup ČSSZ nedostál požadavkům na prokázání a odůvodnění vzniku subjektivní odpovědnosti příjemkyně důchodu – jednotlivé prvky odpovědnostního vztahu nejsou v odůvodněních rozlišeny a samostatně odůvodněny; argument, že stěžovatelka byla v minulosti upozorněna okresní správou sociálního zabezpečení na nesplnění podmínek opětovného vzniku nároku, je popřen skutečností, že nadřízený útvar (ČSSZ) svým rozhodnutím následně nárok přiznal, stěžovatelka tudíž musela přijímat doplatek s přesvědčením, že jí náleží – platí presumpce správnosti vydaného správního rozhodnutí, příjemce tedy oprávněně očekává, že správní orgán rozhoduje v souladu s právem.

Paní K. v rámci podaných námitek proti rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek uvedla i to, že částku již zčásti v dobré víře využila; ČSSZ ve svém vyjádření k této námitce odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2012, č. j. 1 Ad 11/2012-34, dle kterého *„povinnost vrátit neprávem vyplacenou dávku má příjemce dávky i tehdy, když přijal částku v dobré víře, neboť je zde zřejmý veřejný zájem na tom, aby dávky důchodového zabezpečení byly vyplaceny jen v souladu se zákonem, který převyšuje dobrou víru jednotlivce“*.

K tomu uvádím, že proti citovanému rozsudku byla podána kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 95/2012-20. V odůvodnění tohoto rozsudku pak citovaný právní názor Městského soudu v Praze překonal, když jako klí-

čovou označil otázku, zda stěžovatelova odpovědnost za přeplatek na siorotčím důchodu vznikla na základě nedbalostního zavinění, přičemž dospěl k závěru, že ČSSZ naplnění této podmínky v řízení prokázala.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se ČSSZ dopustila ve věci paní O. K. celé série chyb. Své základní pochybení – neoprávněné přiznání vdovského důchodu – ČSSZ neodstranila legální formou, naopak vydáním nezákonných rozhodnutí dne 26. 6. 2013 navršila další chyby, které nenapravila ani v řízení o námitkách podaných proti rozhodnutím, byť tu možnost měla.

ČSSZ by nyní měla rozhodnout o odnětí dávký vdovského důchodu nově tak, aby nové rozhodnutí bylo v souladu s ustanovením § 56 odst. 1 písm. c) zdpo. Co se týče uložení povinnosti vrátit přeplatek dle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, je třeba říci, že stěžovatelce subjektivní odpovědnost ve smyslu skutkových podstat uvedeného ustanovení nevznikla.

Zprávu o šetření zasilám řediteli odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňku Joskovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro mé závěrečné stanovisko.

Zprávu zasilám rovněž stěžovatelce paní O. K.

E – VÝSLEDEK

Česká správa sociálního zabezpečení ve vyjádření ze dne 7. 1. 2014 ke zprávě o šetření ochránce vysvětlila, proč při vydávání rozhodnutí o námitkách překročila zákonnou lhůtu 60 dnů; dále souhlasila, že měla provést odnětí vdovského důchodu dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zdpo, nikoliv dle použitého ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) stejného zákona, a k odnětí nemělo dojít zpětně; ke stěžovatelčině případné subjektivní odpovědnosti za přeplatek uvedla, že paní K. naplnila všechny prvky odpovědnostního vztahu a ČSSZ jí proto uložila povinnost vrátit přeplatek právem.

Stěžovatelka se proti rozhodnutí ČSSZ o povinnosti vrátit přeplatek bránila žalobou ve správním soudnictví, přičemž využila argumentaci ve zprávě ochránce. Krajský soud v Ostravě rozhodnutím ze dne 6. 11. 2014, č. j. 18 Ad 46/2013-56, zrušil část napadeného rozhodnutí ČSSZ týkajícího se zpětného odnětí vdovského důchodu, avšak ve vztahu k výroku ČSSZ potvrzující povinnost vrátit přeplatek důchodu žalobu zamítl.

Paní K. se proti jmenovanému rozhodnutí úspěšně bránila podáním kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ve shodě s ochráncem naznal,

že zavinění škodlivého následku (přijetí neoprávněně vyplacených částek vdovského důchodu) na straně stěžovatelky se nepodařilo prokázat, proto rozsudkem ze dne 1. 4. 2015, č. j. 6 Ads 287/2014-19 zrušil výroky napadeného rozsudku krajského soudu i rozhodnutí správního orgánu ve věci uložení povinnosti vrátit přeplatek a věc vrátil ČSSZ k dalšímu řízení; ČSSZ poté respektovala právní názor Nejvyššího správního soudu o tom, že vůči paní K. nemá nárok na vrácení nesprávně vyplacené částky, a povinnost vrátit nenáležící důchod již stěžovatelce znovu neuložila.

Výplata důchodu

- | | |
|--|--|
| Příjemce
důchodu | I. <i>Osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům nemůže být příjemcem důchodu. Tím musí být určen její opatrovník. Pokud je důchod zasílán poštou na jméno osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, není Česká pošta, s. p., oprávněna jej vyplatit ani této osobě ani jejímu opatrovníku, i když se prokáže usnesením o ustanovení opatrovníkem.</i> |
| Oznamovací
povinnost
opatrovníka | II. <i>Opatrovník je povinen České správě sociálního zabezpečení oznámit, že osoba byla zbavena způsobilosti k právním úkonům a že se stal jejím opatrovníkem do 8 dnů, protože se jedná o skutečnosti rozhodné pro výplatu dávky.</i> |

V Brně dne 13. ledna 2010
Sp. zn. 209/2009/VOP/JŠL

Vážený pane M.,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření podnětu, v němž jste si stěžoval, že Vám od ledna 2009 odmítala Česká pošta, s. p., vyplácet plný invalidní důchod Vaší dcery Š. M., jejímž jste opatrovníkem.

Postup České pošty ve Vaší věci jsem nemohl prošetřit, protože mi to neumožňuje zákon o veřejném ochránci práv. Za výplatu důchodů však odpovídá ČSSZ, která do mé působnosti náleží. Zahájil jsem proto šetření jejího postupu ve Vaší věci a požádal jsem ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňka Josku o vyjádření.

Ing. Joska mi ve svém dopisu sdělil, že osobou, které může být důchod vyplacen, je podle ustanovení § 64 odst. 1 zdpo oprávněný (důchodce) nebo jeho zákonný zástupce (osoba, která byla důchodci ustanovena rozhodnutím soudu jako opatrovník) anebo zvláštní příjemce (osoba, která byla ustanovena důchodci pro příjem důchodu rozhodnutím obce). Tyto osoby označuje shora uvedené ustanovení zákona o důchodovém pojištění za příjemce důchodu, a proto je v Mandátní smlouvě o výkonu důchodové služby uzavřené mezi ČSSZ a Českou poštou uvedeno, že Česká pošta zajistí výplatu důchodu příjemcům podle dispozic daných mandantem, tj. ČSSZ.

O tom, kdo je příjemcem důchodu, rozhoduje ČSSZ. Česká pošta není oprávněna sama měnit dispozice dané jí ČSSZ pro výplatu důchodů, a to zejména osobu příjemce důchodu, byť je jí předložen doklad o tom, že byla tato osoba ustanovena opatrovníkem příjemce důchodu. Příjemce důchodu je vyznačen na výplatním dokladu „důchody“ (nikoliv na poštovní poukázce). Do července 2008 neměla Česká pošta povinnost zkoumat, zda v osobním dokladu je nebo není vyznačeno zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům. Na podnět České pošty byla tato

záležitost přezkoumána a od července 2008 byl změněn poštovní předpis 8039 Poštovních pravidel VIII Důchodová služba, podle něhož nesmí Česká pošta vyplatit důchod osobě uvedené na výplatním dokladu „důchody“, jestliže z osobního dokladu zjistí, že tato osoba byla zcela zbavena způsobilosti k právním úkonům nebo že jí byla omezena způsobilost k právním úkonům se specifikací částky, kterou může přijímat, a tato částka je nižší než netto výplaty důchodu. Důchod se v tomto případě nevyplatí a výplatní doklad se vrací centru důchodové služby s vyznačením důvodu vrácení, zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům na zadní straně dokladu. Centrum důchodové služby vrací nevyplacený důchod ČSSZ s uvedením důvodu nevyplacení důchodu v rámci vyúčtování důchodové služby.

ČSSZ přiznala Vaší dceři rozhodnutím ze dne 30. 3. 2006 plný invalidní důchod podle ustanovení § 42 odst. 1 s přihlédnutím k ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zdpo. Výplata byla zařízena prostřednictvím České pošty.

Při výplatě důchodu za leden 2009 Česká pošta zjistila, že Vaše dcera, která byla ČSSZ stále vedena jako příjemce svého důchodu, je zbavena způsobilosti k právním úkonům. Důchod za leden 2009 proto nevyplatila, a ten byl vrácen ČSSZ. V evidenci ČSSZ byl proveden účetní zánik s poslední výplatou dávky za prosinec 2008. Ve spisové dokumentaci Vaší dcery nebyl nalezen žádný záznam o ustanovení opatrovníka, proto byla dopisem ze dne 2. 2. 2009 kontaktována OSSZ Brno-venkov s žádostí o přešetření ustanovení opatrovníka Vaší dceři. Dne 13. 2. 2009 byl ČSSZ doručen rozsudek Okresního soudu Brno-venkov, kterým byla Vaše dcera zbavena způsobilosti k právním úkonům a usnesení Okresního soudu Brno-venkov, jímž jste byl ustanoven opatrovníkem své dcery. Dne 25. 2. 2009 byla ČSSZ doručena žádost o zařízení výplaty důchodu poukazem na účet. V žádosti byl vyplněn oddíl číslo I – žadatel (majitel účtu), kde byla uvedena Vaše dcera. Oddíl číslo II – údaje o důchodci, který není příjemcem důchodu (vyplňuje jen majitel účtu, který byl dále uvedenému důchodci ustanoven zákonným zástupcem nebo zvláštním příjemcem důchodu), byl přeškrtnut. V době obdržení uvedené žádosti projednávala ČSSZ možnost poukazování důchodů na takovéto účty. Řízení v této věci bylo ukončeno v dubnu 2009.

Plný invalidní důchod Vaší dcery Vám byl uvolněn rozhodnutím ČSSZ ze dne 21. 5. 2009 od 12. 1. 2009 podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo. Rozhodnutí bylo expedováno dne 25. 5. 2009. Doplatek důchodu za období od 12. 1. 2009 do 11. 6. 2009 v celkové výši 41 565 Kč byl na požadovaný účet poukázán dne 25. 5. 2009.

Podle ustanovení § 50 odst. 1 zopsz má oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění povinnost písemně ohlásit plátcí dávky do osmi dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávky, její výši

a výplatu nebo poskytování. Zbavení způsobilosti k právním úkonům příjemce důchodové dávky a ustanovení opatrovníka, který ji za něj má přebírat, patří mezi skutečnosti rozhodné pro výplatu důchodu a opatrovník má povinnost je oznámit plátcí důchodu, tj. ČSSZ.

Ing. Joska konstatoval, že zmíněnou povinnost jste nesplnil, a proto jste nemohl být v lednu 2009 uveden na výplatním dokladu jako příjemce důchodu své dcery.

Za účelem objasnění, kdy jste OSSZ Brno-venkov sdělil, že jste byl ustanoven opatrovníkem své dcery, kdy jste toto své tvrzení doložil příslušnými doklady a kdy OSSZ Brno-venkov tyto informace a doklady předala ČSSZ, jsem požádal o vyjádření ředitelku OSSZ Brno-venkov JUDr. Danu Pištělkovou.

Ředitelka OSSZ Brno-venkov mi sdělila, že ve spisové dokumentaci OSSZ Brno-venkov se nenachází žádný záznam o tom, že byste jí v období po sepsání žádosti o plný invalidní důchod v roce 2005 předložil nějaké doklady, které by se týkaly skutečnosti, že jste byl ustanoven opatrovníkem své dcery. Po obdržení dopisu ČSSZ ze dne 2. 2. 2009, kterým byla OSSZ Brno-venkov požádána o prošetření, zda Vaše dcera byla zbavena způsobilosti k právním úkonům a kdo byl ustanoven jejím opatrovníkem, zaslala OSSZ Brno-venkov dne 10. 2. 2009 dopis Vaší manželce.

Dne 11. 2. 2009 jste se dostavil na OSSZ Brno-venkov a doložil jste rozsudek o zbavení způsobilosti k právním úkonům a usnesení o ustanovení opatrovníkem. Ověřené kopie obou dokumentů byly dne 11. 2. 2009 zaslány ČSSZ.

Na základě výše uvedeného mi nezbývá než konstatovat, že ČSSZ se nedopustila pochybení, když od ledna 2009 zastavila výplatu plného invalidního důchodu Vaší dcery, protože jako opatrovník jste byl skutečně povinen ČSSZ nahlásit změnu způsobilosti k právním úkonům dcery a své ustanovení opatrovníkem.

ČSSZ pak nemohu ani vytknout neodůvodněné průtahy při rozhodování o obnovení výplaty plného invalidního důchodu, protože jste dne 25. 2. 2009 požádal o jeho zaslání na účet u peněžního ústavu. Dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, požádá-li příjemce dávky o změnu způsobu výplaty důchodu, je plátcé důchodu povinen provést takovou změnu nejpozději od splátky důchodu splatné ve třetím kalendářním měsíci po kalendářním měsíci, v němž byla uplatněna žádost o změnu způsobu výplaty důchodu. Vzhledem k tomu, že Vaší dceři byla zastavena výplata důchodu v lednu 2009, neměla ke dni podání žádosti o zaslání důchodu na účet u peněžního ústavu určeno datum výplaty důchodu. Doplátek důchodu za měsíce leden–květen 2009 jí byl odeslán dne 25. 5. 2009, tj. přesně tři měsíce ode dne podání žádosti. V postupu ČSSZ v této věci proto neshledávám pochybení.

Po prozkoumání mandátní smlouvy o výkonu důchodové služby pak konstatuji, že požadavek, aby byl důchod vyplacen pouze jeho příjemci označenému ČSSZ, považuji za legitimní. U osob zbavených způsobilosti k právním úkonům nebo v ní omezených je cílem tohoto opatření zajistit, aby prostředky určené k uspokojování jejich životních potřeb nezískala neoprávněná osoba a nenaložila s nimi v rozporu s jejich účelem.

Na základě výše uvedeného uzavírám vyřizování Vašeho podnětu dle ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv, aniž bych od ČSSZ žádal přijetí opatření k nápravě.

Odškodnění za nesprávný úřední postup

Nemožnost
zamítnutí
žádosti
o odškodně-
ní z důvodu
požadování
nepřiměřené
částky

Ministerstvo nemůže žádost o přiznání přiměřeného zadostiučinění za ne-majetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem zamítnout jen proto, že požadovaná částka je nepřiměřená. Pokud jsou podmínky pro poskytnutí zadostiučinění v penězích splněny, ministerstvo poskytne dobrovolně část odpovídající judikatuře a vlastní zavedené praxi, ve zbytku žadatele odkáže na soud.

V Brně dne 11. března 2014
Sp. zn. 3961/2013/VOP/DŘ

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci paní D. J.

Se stížností na postup MPSV v řízení o přiznání přiměřeného zadostiučinění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem se na mě obrátila paní D. J. (dále také jen „stěžovatelka“). Žádost stěžovatelky byla MPSV doručena dne 2. listopadu 2012, do dne 7. června 2013 však stěžovatelka nebyla informována o jejím vyřízení. Jelikož se výše uvedený časový úsek jevil být v rozporu se zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou státem i s Desaterem dobré praxe pro posouzení žádosti o odškodnění (dále také jen „Desatero“), které jsem vydal v říjnu roku 2011, zahájil jsem v dané věci šetření.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Ve svém šetření jsem se zaměřil zejména na objasnění skutečnosti, proč stěžovatelka do dne podání podnětu neobdržela vyrozumění MPSV o vyřízení své žádosti.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

MPSV ve svém vyjádření uvedlo, že žádost byla podána dne 2. listopadu 2012. Dopisem ze dne 16. listopadu 2012, zasláným datovou schránkou dne 21. listopadu 2012, bylo právní zástupkyni žadatelky sděleno, že jí po přešetření záležitosti bude podána zpráva. Současně MPSV požádalo ČSSZ o stanovisko k podané žádosti, které mu bylo poskytnuto dne 29. listopadu 2012. Vyrozumění MPSV o vyřízení žádosti stěžovatelky bylo zasláno právní zástupkyni stěžovatelky dne 1. 7. 2013. K mírnému zpoždění došlo dle MPSV z důvodu velkého nárůstu soudní agendy.

Ke svému stanovisku MPSV přiložilo vyrozumění stěžovatelky o vyřízení její žádosti. Z tohoto vyrozumění vyplynulo, že žádosti o poskytnutí

přiměřeného zadostiučinění nebylo vyhověno, a nebylo jí tedy přiznáno žádné odškodnění. Stěžovatelka žádala částku 120 000 Kč.

Z žádosti stěžovatelky, zastoupené advokátkou, bylo zcela zřejmé, že žádala o poskytnutí **přiměřeného zadostiučinění** za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení o posouzení zdravotního stavu, resp. obnovení výplaty invalidního důchodu. Ve svém sdělení o vyřízení žádosti stěžovatelky se MPSV však zabývá **náhradou škody**, tedy jiným institutem zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem, a rozebírá předpoklady odpovědnosti za škodu, které se však u přiměřeného zadostiučinění za průtahy nezkušují.

Dále nebylo zřejmé, proč MPSV neposkytlo stěžovateli alespoň část požadované částky, když k pochybení ČSSZ prokazatelně došlo, a to opakovaně, a když nevyplácení invalidního důchodu mělo pro stěžovatelku značný význam.

Z výše uvedeného důvodu bylo MPSV požádáno o doplňující stanovisko, ze kterého vyplynulo, že MPSV považuje žádost stěžovatelky za nepřiměřenou a odkazuje na výše zmíněné vyjádření zaslané stěžovatelce. MPSV též uvedlo, že i když je v předmětném vyrozumění uváděna náhrada škody, byla žádost stěžovatelky vyřízena s ohledem na ustanovení § 31a zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem, týkající se zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNCEM

C.1 – K délce řízení o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění

Z výše uvedeného vyplývá, že časový úsek mezi přijetím žádosti a odesláním vyrozumění o jejím vyřízení činil bez jednoho dne 8 měsíců. Tento postup je však v rozporu jak s ustanovením § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem²⁰, tak se zásadou č. 8 Desatera.²¹ MPSV se tedy dopustilo pochybení spočívajícího v překročení lhůty pro vyrozumění stěžovatelky o 2 měsíce.

C.2 – K posouzení a vyřízení žádosti stěžovatelky

Nejprve musím konstatovat, že MPSV ve svém vyrozumění směšuje dva základní instituty – náhradu škody a přiměřené zadostiučinění. Přesněji řečeno, MPSV ve svém odůvodnění postupuje tak, jako by stěžovatelka podala žádost o náhradu škody – např. rozebírá předpoklady odpovědnosti za škodu, které se ovšem u přiměřeného zadostiučinění za průtahy

²⁰ Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

²¹ Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.

nezkoumají.²² Stěžovatelka přitom v zastoupení svou advokátkou zcela jasně požádala o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. Tento krok MPSV je v rozporu se zásadou č. 3 Desatera – *ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.*

Není též zřejmé, proč MPSV stěžovatelce nepřiznalo alespoň část jí požadované částky, když jsou pro takový postup v případě stěžovatelky splněny všechny podmínky. K pochybení ČSSZ prokazatelně došlo, a to opakovaně. Toto ostatně vyplývá i z vyrozumění MPSV. Skutečnost, že nevyplácení invalidního důchodu mělo pro stěžovatelku značný význam, je z povahy věci natolik zřejmá, že **ji není třeba dále rozvádět. MPSV tedy porušilo zásadu č. 7 Desatera – ministerstvo nesmí a priori odmítnat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.** Pro úplnost dodávám, že v případě stěžovatelky je nepochybné, že samotné konstatování porušení práva²³ by s ohledem na okolnosti věci nebylo dostačující.

V souvislosti s daným případem nemohu nepoukázat na případ Ing. V. M. (zn. MPSV 2011/8255-341), kterému bylo přiznáno přiměřené zadostiučinění ve výši 2 500 Kč za několikaměsíční průtahy v řízení o zhodnocení docházky do 9. třídy ZŠ, tedy za pochybení nesrovnatelně méně závažné.

Též upozorňuji na případy pana Z. A. (čj. MPSV 2012/76367) a pana J. F. (čj. MPSV 2012/61101), se kterými jsem se seznámil prostřednictvím místního šetření, konaného na MPSV pověřenými zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 13. listopadu 2013. Tyto případy lze označit za dobrou praxi ze strany MPSV.

V případě pana J. F. šlo o změnu stupně invalidity, kdy celková délka řízení trvala 12 měsíců. MPSV konstatovalo, že se jedná o nepřiměřenou délku řízení. Následně, podle algoritmu naznačeného Nejvyšším soudem, přiznalo částku 9 750 Kč.

V případě pana Z. A. šlo též o změnu stupně invalidity, kdy celková délka řízení trvala 17 měsíců. ČSSZ v mezidobí poskytla zálohy na důchod v celkové výši 60 000 Kč. MPSV konstatovalo, že se jednalo o nepřiměřenou délku řízení. Následně, podle algoritmu naznačeného Nejvyšším soudem, přiznalo částku 12 750 Kč.

V případě paní J. přitom bylo vydáno rozhodnutí až po 21 měsících (žádost podána v srpnu 2010, vyřízena rozhodnutím ze dne 2. 5. 2012). Stěžovatelka sama přitom k průtahům nijak nepřispěla.

²² Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu – ustanovení § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.

²³ Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo – ustanovení § 31a odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem.

Není tedy zřejmé, proč MPSV v případě paní J. nepřiznalo žádnou částku přiměřeného zadostiučinění, když ve všech případech konstatovalo porušení právní úpravy ve formě průtahů v řízení a ve všech případech se též jednalo o věc s velkým významem předmětu řízení pro poškozeného, resp. v případě paní J. o věc s ještě větším významem předmětu řízení (řízení o změně stupně invalidity x řízení o obnově výplaty invalidního důchodu).

V této souvislosti připomínám veřejnoprávnost procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění²⁴ a z ní plynoucí nutnost dodržování zásady legitimního očekávání, vyjádřené v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu: *„Správní orgán dbá ... na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*

Připomínám rovněž bod 3 Stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále také jen „Stanovisko“). *„Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 věty třetí a § 22 odst. 1 věty třetí zákona je třeba tvrdit a není-li úspěšně popřena anebo nepostačuje-li konstatování porušení práva, přizná se za ni zadostiučinění v penězích.“*

MPSV ve svém vyjádření nemajetkovou újmu vůbec nepopíralo, naopak konstatovalo, že *„... je zřejmé, že při řízení o dávce důchodového pojištění došlo k průtahům, které byly zapříčiněny nedostatečnou komunikací mezi OSSZ Sokolov a OSSZ Semily“*. Místo přiznání příslušné částky MPSV ovšem konstatovalo, že *„požadovaná částka je nepřiměřená, proto žádosti Vaší klientky o náhradu nemajetkové újmy v částce 120.000 Kč nevyhovujeme“*. Takové odůvodnění považuji za zcela neopodstatněné, neboť přiměřenost požadované částky je naprosto bezpředmětná pro posouzení, v jaké míře může MPSV poskytnout dobrovolné plnění. Pokud MPSV shledá celkovou délku řízení jako nepřiměřenou, nepopře vznik nemajetkové újmy a nejde o případ, kde postačuje konstatování porušení práva, musí poskytnout dobrovolné odškodnění odpovídající algoritmu výpočtu vyjádřenému ve Stanovisku. Na způsob vyřízení žádosti paní J. o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za průtahy v řízení nahlížím, jako by nebylo vůbec odůvodněno. Tímto postupem MPSV porušilo bod 9. Desatera – *„Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vyplatit bezodkladně.“*

K výše uvedenému doplňuji, že dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení je mimosoudním vyrovnáním svého druhu. Obě strany šetří

²⁴ Postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při předběžném posouzení nároku je třeba chápat jako výkon veřejné správy sui generis. Podle ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu je třeba respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů.

náklady soudního řízení a současně nedochází k nedůvodnému zatěžování soudů. Ministerstvo má dobrovolné plnění posuzovat se znalostí Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 a také judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Praxe dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení je jedním z měřítek účinnosti vnitrostátního prostředku ochrany, tak jak ho požaduje Úmluva i Evropský soud pro lidská práva.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se MPSV dopustilo pochybení, spočívajícího jednak v průtazích při vyřizování žádosti stěžovatelky, jednak v nepřesvědčivém zdůvodnění neposkytnutí odškodnění, resp. v neposkytnutí žádného odškodnění. První pochybení již bylo napraveno.

Zprávu o šetření zasílám ministrovi práce a sociálních věcí Ing. Františku Koničkovi a žádám jej, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro mé závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

E – VYJÁDŘENÍ ÚŘADU

Ministr práce a sociálních věcí k závěrům vysloveným ve zprávě o šetření uvedl, že bylo rozhodnuto přiměřené zadostiučinění stěžovatelce nepřiznat z důvodu, že jí byla ze strany ČSSZ vyjádřena omluva za prodlení při vyřizování její žádosti. Důvodem neposkytnutí tedy nebyla skutečnost, že požadovaná částka zadostiučinění byla nepřiměřeně vysoká.

Ministr práce a sociálních věcí se též vyjádřil k průtahům MPSV při vyřizování žádosti stěžovatelky (toto pochybení bylo napraveno již před vydáním závěrečné zprávy ochránce). Zde se ministr ztotožnil s názorem ochránce a konstatoval, že došlo k pochybení vlivem nárůstu žádostí o náhradu škody a ostatní agendy. Příslušnému oddělení bylo nařízeno zorganizovat práci tak, aby zákonná lhůta k vyřízení ostatních došlých žádostí byla dodržena. Současně ministr ochránce ujistil, že MPSV se při vyřizování žádostí o odškodnění snaží v každém případě dodržet zásady, které jsou obsaženy v ochráncem vydaném *Desateru dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění*.

F – ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO S NÁVRHEM OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Opatření úřadu nepovažuji za dostatečná. Vydávám proto závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

S ohledem na vyjádření ministra práce a sociálních věcí považuji za účelné se k dané věci ještě dodatečně vyjádřit.

V rozporu s výše uvedeným tvrzením MPSV ve své odpovědi na žádost stěžovatelky konstatovalo, že *„požadovaná částka je nepřiměřená, proto žádosti Vaší klientky o náhradu nemajetkové újmy v částce 120 000 Kč nevyhovujeme“*. Nelze tedy přijmout tvrzení, že důvodem neposkytnutí přiměřeného zadostiučinění nebyla skutečnost, že požadovaná částka zadostiučinění byla nepřiměřeně vysoká.

Ráda bych se též vyjádřila k tvrzené dostatečnosti omluvy za průtahy ČSSZ při řízení o obnově invalidního důchodu stěžovatelky.

V této souvislosti musím nejprve zdůraznit bod 3 Stanoviska: *„Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 věty třetí a ustanovení § 22 odst. 1 věty třetí zákona je třeba tvrdit a není-li úspěšně popřena anebo nepostačuje-li konstatování porušení práva, přízná se za ni zadostiučinění v penězích“*. Ze strany MPSV vůbec nedošlo k popření nemajetkové újmy, naopak MPSV konstatovalo, že *„je zřejmé, že při řízení o dávce důchodového pojištění došlo k průtahům, které byly zapříčiněny nedostatečnou komunikací mezi OSSZ Sokolov a OSSZ Semily.“* S ohledem na povahu pochybení ČSSZ je přitom mimo jakoukoliv pochybnost, že omluva či konstatování porušení práva je v daném případě zcela nedostačující, když v případě paní J. šlo o věc s mimořádným významem předmětu řízení pro poškozenou. Konkrétně se v případě stěžovatelky jednalo o obnovu výplaty invalidního důchodu, kdy nevyplácení invalidního důchodu mělo pro stěžovatelku bez jakýchkoliv pochybností značný význam. Navíc, k pochybení ČSSZ v dané záležitosti došlo opakovaně.

V souvislosti s výše uvedeným zdůrazňuji, že význam předmětu řízení v případě D. J. byl vyšší než význam předmětu řízení v případech žadatelů J. F. a Z. A., označených v závěrečné zprávě mého předchůdce ve funkci za příklady dobré praxe, kdy odškodnění bylo poskytnuto. Neposkytnutí přiměřeného zadostiučinění stěžovatelce je tím více zarážející, že ačkoliv ve výše uvedených případech šlo o věc s menším významem pro poškozené („pouze“ změna stupně invalidity) než v případě stěžovatelky a celková délka řízení byla překročena podstatně méně než v případě stěžovatelky (12, resp. 13 měsíců oproti 21 měsícům), stěžovatelce nebylo na rozdíl od zmiňovaných případů přiznáno žádné přiměřené zadostiučinění. Ačkoliv v závěrečné zprávě mého předchůdce ve funkci již

bylo poukázáno na příkrý rozpor se zmíněnými případy, tehdejší ministr práce a sociálních věcí se k této záležitosti vůbec nevyjádřil. Skutečnost, že ministerstvo je povinno postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přitom ministr práce a sociálních věcí nerozporoval.

Ministerstvu práce a sociálních věcí navrhuji, aby:

- **znovu posoudilo žádost stěžovatelky a poskytlo přiměřené zadostiučinění v penězích ve výši odpovídající judikatuře a vlastní praxi,**
- **stejným způsobem jako ve výše uvedených příkladech dobré praxe postupovalo ve všech skutkově obdobných případech.**

Závěrečné stanovisko zasílám ministryni práce a sociálních věcí Mgr. Michaele Marksové a žádám ji, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelce.

Pokud MPSV nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem MPSV.

G – VÝSLEDEK

Ministryně práce a sociálních věcí ve svém vyjádření uvedla, že danou záležitost nechala znovu posoudit. Výsledkem posouzení bylo rozhodnutí poskytnout stěžovatelce přiměřené zadostiučinění za 21 měsíců průtahů ve výši 13 125 Kč. Ke zmíněné částce ministerstvo dospělo za použití sjednocujícího stanoviska Nejvyššího soudu ČR zmíněného v závěrečném stanovisku ochránkyně. Podle tohoto stanoviska bude ministerstvo dle vyjádření ministryně postupovat i v dalších obdobných případech.

Vzhledem k přehodnocení stanoviska ministerstva bylo vyřizování věci uzavřeno.

- I. Nelze odmítnout poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích za nesprávný úřední postup spočívající v průtazích v řízení o změnu důchodu, pokud nepřiměřenou délku řízení způsobila vedle zahraničního nositele důchodového pojištění i ČSSZ a průtahy jí zaviněné nejsou zanedbatelné (v tomto případě byly delší jednoho roku a celková doba řízení činila 3 roky).
- II. Složitost věci s mezinárodním prvkem si nutně nemusí vyžádat delší dobu řízení, jedná-li se o nekomplikovanou rutinní záležitost, s jejímž vyřizováním má správní orgán více než čtyřicetiletou praxi.

Přiměřené zadostiučinění za průtahy v řízení o důchodu

Posouzení složitosti věci pro účely určení přiměřené délky řízení

V Brně dne 9. března 2015

Sp. zn. 3400/2014/VOP/JČ

Zpráva o šetření ve věci odškodnění za nesprávný úřední postup

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Se svým podnětem se na mě obrátil pan V. B., v němž si stěžoval, že mu MPSV neposkytlo přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup ČSSZ při rozhodování o jeho důchodových dávkách.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Několik pochybení v postupu ČSSZ ve věci pana V. B. jsem konstatovala ve zprávě o šetření ze dne 28. května 2014, sp. zn. 978/2013/VOP. Jednalo se o nezapočtení dob důchodového pojištění, které stěžovatel získal v Kazachstánu při rozhodování o jeho důchodových dávkách, nepřiměřenou délku řízení o změnu důchodu, nevyhloučení doby zaměstnání v Kazachstánu od 1. 1. 1996 do 15. 10. 1996 při rozhodování o změně plného a částečného invalidního důchodu a chybné určení data, od něhož byl stěžovateli poskytnut doplatek neprávem odeprané dávky.

Ve zprávě o šetření jsem zejména popsala průtahy v řízení o změnu důchodu, které bylo zahájeno žádostí pana V. B. ze dne 8. 4. 2010. ČSSZ v tomto řízení nečinila žádné procesní úkony až do 15. 11. 2010, tj. **déle než 7 měsíců**. Díky tomu již na počátku řízení uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí zakotvená v ustanovení § 71 odst. 3 zákona č. správního řádu.²⁵ Další kroky v řízení pak ČSSZ rovněž podnikala se

²⁵ V řízení o změnu důchodu se nepoužije ustanovení § 85a odst. 2 zopsz, protože dopadá pouze na řízení o přiznání důchodu. Pro řízení o změnu důchodu platí lhůty pro vydávání rozhodnutí zakotvené v ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu. Dále se na ně vztahuje ustanovení § 107a odst. 1 zopsz, které zakotvuje, že lhůta pro vydání rozhodnutí se kromě dob uvedených ve správním řádu prodlužuje též o dobu,

zpožděním. O vyzrozumění kazašského nositele důchodového pojištění, jež ČSSZ obdržela dne 29. 12. 2010, informovala stěžovatele dopisem ze dne 31. 8. 2011, tj. po **osmi měsících** od jeho obdržení. Dne 1. 9. 2011 ČSSZ obdržela další vyzrozumění od kazašského nositele důchodového pojištění, o čemž pana V. B. zpravila dopisem ze dne 31. 10. 2011, tj. po **dvou měsících**, a zároveň mu sdělila, že je předala k úřednímu překladu, místo aby tak učinila obratem. Překlad ČSSZ obdržela dne 2. 12. 2011, o čemž však stěžovatele zpravila dopisem ze dne 1. 2. 2012, tj. znovu po **dvou měsících**. Stěžovatel se tak s obsahem dopisu ze dne 1. 9. 2011 seznámil až v únoru 2012. Dne 4. 6. 2012 požádal odbor 42 oddělení 313 ČSSZ o sdělení, zda je možné panu V. B. zhodnotit dobu pojištění v Kazachstánu na základě pracovní knížky, protože kazašský nositel ji nepotvrdil. Dne 17. 12. 2012 pan V. B. urgoval vyřízení své žádosti. Dne 17. 1. 2013, tj. po **sedmi měsících**, oddělení 313 odboru 42 ČSSZ sdělilo, že po zvážení všech okolností by ČSSZ měla panu V. B. započíst doby pojištění získané v Kazachstánu na základě pracovní knížky s výjimkou doby studia, o níž bude rozhodnuto dodatečně. Dne 15. 2. 2013, tj. po **dalším měsíci**, zaslala ČSSZ panu V. B. sdělení, že mu započte dobu pojištění na základě pracovní knížky a požádala jej o poskytnutí českého překladu tohoto dokumentu.

Dne 22. 3. 2013, po **dalším měsíci**, ČSSZ vydala rozhodnutí, jímž panu V. B. zvýšila plný a částečný invalidní důchod díky započtení kazašských dob. Následně rozhodnutím ze dne 24. 4. 2014 ČSSZ zvýšila oba důchody na základě započtení doby studia v Kazachstánu.

Řízení o změnu důchodu trvalo od 8. 4. 2010 do 22. 3. 2013, resp. do dne právní moci rozhodnutí ze dne 22. 3. 2013, tj. **tři roky**. Řízení o započtení doby studia v Kazachstánu pak probíhalo ještě o rok déle.

Z výše uvedeného vyplývá, že se ČSSZ dopustila v této věci nezákonné nečinnosti zejména na počátku řízení (5 měsíců) a na jeho konci (7 měsíců). Neodůvodněné průtahy v činnosti ČSSZ jsem shledala i v dalších fázích řízení. ČSSZ opakovaně opožděně předávala přípisy kazašského nositele důchodového pojištění k úřednímu překladu a s prodlevou informovala stěžovatele o obsahu vyzrozumění kazašského nositele pojištění (odeslání písemnosti k překladu by mělo následovat obratem po obdržení dopisu kazašského nositele důchodového pojištění, taktéž informace o obsahu vyzrozumění by měla být žadateli zaslána bez zbytečného odkladu po obdržení jeho úředního překladu).

po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového, zdravotního nebo úrazového pojištění (zabezpečení), a o dobu, kterou orgán sociálního zabezpečení stanovil tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků podání.

Celková délka řízení tak byla způsobena nejen nedostatečnou spoluprací kazašského nositele důchodového pojištění, ale **rovněž neodůvodněnými průtahy v řízení zaviněnými ČSSZ.**

Stěžovatel proto po seznámení s mojí zprávou o šetření podal k MPSV žádost o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení o jeho důchodové dávky ve výši 200 000 Kč, přičemž zmínil celou dobu vyřizování své důchodové záležitosti ode dne zahájení řízení o přiznání plného invalidního důchodu do dne vydání konečného rozhodnutí, tj. více než 10 let, kdy usiloval o nápravu.

MPSV ve své odpovědi sdělilo, že dle jeho názoru způsobil průtahy v řízení o změně důchodu zejména Penzijní fond Kazachstánu, ale i ČSSZ. Protože se jedná o složitou záležitost s mezinárodním prvkem, MPSV požadavku pana P. B. nevyhovělo.

Na základě uvedených skutečností jsem zahájila šetření postupu MPSV při vyřizování žádosti pana P. B. a vyžádala jsem si vyjádření a spisovou dokumentaci vedenou MPSV.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem odpovídá stát za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je dle ustanovení § 13 odst. 1 citovaného zákona také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.

Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle citovaného zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo (§ 31 a odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem).

V případech, kdy nemajetková újma vznikla v důsledku nezákonné nečinnosti správního orgánu, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k:

- a) celkové délce řízení,
- b) složitosti řízení,
- c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilych odstranit průtahy v řízení,
- d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a
- e) významu předmětu řízení pro poškozeného (§ 31a odst. 3).

V rámci svého šetření jsem se zabývala především řízením o neprávem odepřené dávce. Řízení o změnu důchodu trvalo od 8. 4. 2010 do 22. 3. 2013, resp. do dne právní moci rozhodnutí ze dne 22. 3. 2013, tj. **tři roky**, resp. ve vztahu k době studia v Kazachstánu 4 roky.

MPSV argumentovalo tím, že delší doba řízení byla nezbytná, jelikož se jednalo o složitý případ s mezinárodním prvkem.

S tímto tvrzením nemohu souhlasit. Přestože šlo o případ s cizím prvkem, jednalo se o rutinní věc, s jejímž vyřizováním měla ČSSZ více než čtyřicetiletou praxi. Tento případ byl komplikován pouze otázkou započtení studia stěžovatele v Kazachstánu, o níž ČSSZ rozhodla dodatečně.

Pan V. B. pak žádnými svými procesními obstrukcemi řízení neprodlužoval, naopak vyřízení věci urgoval. Řízení pro něj mělo zásadní význam, neboť invalidní důchod představuje jeho jediný příjem.

Podle zásady č. 7 Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění dostupného na www.ochrance.cz (dále také „Desatero“) **ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení**. Dle sdělení MPSV skutečnost, že se jednalo o složitou věc, a to, že převážná délka průtahů byla způsobena kazašským nositelem důchodového pojištění, dostatečně odůvodňují nepřiznání žádného přiměřeného zadostiučinění v penězích. Dle mého názoru však uvedené důvody v plné míře nevylučují odpovědnost českých státních orgánů za nepřiměřenou délku řízení o neprávem odepřené dávce. Naopak podstatná (nikoliv zanedbatelná) část průtahů jde zcela na jejich vrub, a nejsou způsobeny složitostí dané věci. Pokud by ČSSZ postupovala ve věci bez zbytečných průtahů, bylo by řízení **minimálně o jeden rok kratší**.

Za této situace nelze připustit, aby se stát zcela své odpovědnosti zprostil konstatováním pochybení a vyslovením omluvy (které se však panu V. B. ze strany MPSV rovněž nedostalo) a aby neposkytl žádné přiměřené zadostiučinění v penězích.

Pokud se MPSV domnívalo, že požadovaná výše přiměřeného zadostiučinění je příliš vysoká, mohlo ji s přihlédnutím ke kritériím uvedeným v § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem snížit a její reálnou výši stanovit podle pravidel zakotvených ve Stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, dostupném z: www.nsoud.cz, a způsob jeho výpočtu řádně odůvodnit (viz bod 9 Desatera). To však MPSV rovněž neučinilo.

V této souvislosti je třeba upozornit na podobný případ vedený v Kanceláři veřejného ochránce práv pod sp. zn. 3961/2013/VOP/DR. Ve zprávě o šetření v této věci můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský konstatoval, že: „Ministerstvo nemůže žádost o přiznání přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem zamítnout jen proto, že požadovaná částka je nepřiměřená.

Pokud jsou podmínky pro poskytnutí zadostiučinění v penězích splněny, ministerstvo poskytne dobrovolně část odpovídající soudní judikatuře a vlastní zavedené praxi, ve zbytku žadatele odkáže na soud.“

Součástí nápravy postupu MPSV v této věci by pak mělo být nejen konstatování pochybení a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích za nemateriální újmu způsobenou stěžovateli nepřiměřenou délkou řízení o změnu důchodu, jež byla zčásti zaviněna ČSSZ, ale rovněž i vyslovení omluvy.²⁶

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěla závěru, že se MPSV dopustilo v této věci pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv. Jeho pochybení spočívá v porušení zásad uvedených v bodu 7 a 9 Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění, neposkytnutí přiměřeného zadostiučinění v penězích za nepřiměřenou délku řízení o změnu důchodu a nevyslovení omluvy stěžovateli.

E – VÝSLEDEK

MPSV na základě zprávy o šetření dodatečně uznalo, že ČSSZ se dopustila v řízení o změnu důchodu pana V. B. neodůvodněných průtahů. Zároveň rozhodlo, že panu V. B. vyplatí jako přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu v penězích 7 500 Kč. Toto „odškodnění“ je za dobu ročních průtahů ze strany ČSSZ, nikoliv za celou délku řízení. Nepřiměřenou délku řízení však skutečně z převážné části zavinil kazašský penzijní fond, proto ochránkyně od vyžadování dalšího odškodnění upustila. Česká republika by neměla nést odpovědnost za nesprávný úřední postup orgánů jiného státu, který české orgány nijak nemohly ovlivnit.

²⁶ Ve zprávě o šetření ze dne 23. března 2012, sp. zn. 5691/2011/VOP ochránce konstatoval: „Shledá-li ministerstvo průtahy v řízení, které jsou přičitatelné státu, je povinno se žadateli o odškodnění omluvit. Omluva, jako elementární součást odpovědi úřadu v případě konstatovaného pochybení, je projevem naplnění principů dobré správy (principu odpovědnosti), nikoliv další formou reparace nad rámec zákona č. 82/1998 Sb.“

Starobní důchody

Hodnocení
dlouhodo-
bé péče

- I. Při výpočtu starobního nebo invalidního důchodu pojištěnce, který získal aspoň 15 let náhradní doby pojištění z titulu péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby, se doba péče pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu považuje buď za dobu vyloučenou, nebo za dobu pojištění se započítatelnými příjmy, a to podle toho, co je pro pojištěnce výhodnější.
- II. U důchodů přiznávaných po dni 30. 6. 2009 provede ČSSZ srovnávací výpočet dle § 19a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 7. 2009, z úřední povinnosti.

V Brně dne 1. února 2012
Sp. zn. 3881/2011/VOP/KPV

Vážená paní P.,

dovolte, abych Vás vyrozuměl o závěrech šetření podnětu, kterým jste se na mě obrátila ve věci výše starobního důchodu.

Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2011 Vám ČSSZ přiznala od 25. 8. 2010 starobní důchod ve výši pouze 4 178 Kč měsíčně. Ke dni podání podnětu činila výše důchodu 4 317 Kč. Z rozhodnutí o přiznání důchodu a z osobního listu důchodového pojištění vyplynulo, že Vám ČSSZ pro nárok na důchod i pro jeho výši zhodnotila celkem 38 let pojištění. Od roku 1983 dobu pojištění představuje pouze doba péče (více než 17 let), samostatná výdělečná činnost s nízkými vyměřovacími základy (7 let) a 30 dnů doby pojištění.

Doložené písemnosti nasvědčovaly a mé šetření potom i potvrdilo, že ČSSZ při stanovení výše Vašeho starobního důchodu neaplikovala ustanovení § 19a zdpo.²⁷ Toto ustanovení bylo do zákona včleněno s účin-

²⁷ Ustanovení § 19a zdpo:

- (1) Starobní a invalidní důchod pojištěnce, který získal aspoň 15 roků náhradní doby pojištění za dobu účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. s) nebo § 102a (dále jen „náhradní doba péče o závislou osobu“), nesmí být vyměřen z nižšího výpočtového základu, než kolik činí výpočtový základ stanovený podle § 15 z osobního vyměřovacího základu vypočteného podle odstavců 2 a 3 a podle § 16.
- (2) U pojištěnce uvedeného v odstavci 1 se náhradní doba péče o závislou osobu pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu považuje
 - a) za vyloučenou dobu, a to i když se kryje s dobou účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. e), s dobou pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy, které se zahrnují do vyměřovacího základu, nebo s dobou, za kterou náležely náhrady uvedené v § 16 odst. 3 větě čtvrté a páté, nebo
 - b) za dobu pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy, které se zohledňují pro účely ročního vyměřovacího základu,

ností od 1. 7. 2009. Upravuje způsob výpočtu starobního a invalidního důchodu u pojištěnců, kteří získali alespoň 15 let náhradní doby pojištění z titulu péče o osobu závislou na péči jiné osoby (dříve o osobu bezmocnou). Úpravou se řeší negativní dopady, k nimž docházelo tehdy, pokud pojištěnci při péči o závislé osoby zároveň vykonávali v minimálním rozsahu výdělečnou činnost zakládající účast na důchodovém pojištění a dosahovali v ní nízké výdělky. Podle předchozí právní úpravy nebylo možno takovou dobu péče při stanovení výše důchodu považovat za dobu vyloučenou. To znamená, že nebylo možno snížit o ni počet dnů připadajících na rozhodné období, za které se rozpočítává vyměřovací základ pro stanovení procentní výměry důchodu. Do rozhodného období se tak zahrnovaly i minimální příjmy pojištěnce z jeho výdělečné činnosti vykonávané při péči o závislou osobu, což snižovalo osobní vyměřovací základ („průměrný výdělek“) a negativně tak ovlivňovalo výši důchodu.

S účinností od 1. 7. 2009 se doba péče o závislou osobu, pokud trvá celkem alespoň 15 let, považuje v rozhodném období (tj. od roku 1986 do roku předcházejícímu přiznání důchodu) buď za dobu vyloučenou, nebo za dobu, v níž měl pojištěnec příjmy započitatelné do ročního vyměřovacího základu, a to podle toho, co je pro pojištěnce výhodnější. Za příjmy se přitom považují i fiktivní příjmy, tj. částka odpovídající výši příspěvku na péči a před rokem 2007 částka 96 000 Kč (dvanásobek minimální mzdy) upravená příslušným koeficientem. Praktickým důsledkem této úpravy je zvýšení důchodů dlouhodobě pečujícím osobám. Přepočítat popsáním způsobem lze i důchody přiznané před 1. 7. 2009, v těchto případech ovšem pouze na žádost příjemce důchodu.

Při stanovení výše Vašeho starobního důchodu pochybila ČSSZ konkrétně tím, že v rozhodném období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu (1986 až 2009), nedosadila za dobu péče o syna, který je osobou

a to podle toho, co je pro tohoto pojištěnce výhodnější; postup podle písmene a) se přitom týká pouze celého časového úseku, po který se uvedené doby vzájemně kryjí.

- (3) Za příjem pojištěnce uvedeného v odstavci 1 se pro účely odstavce 2 písm. b) považuje
- a) po 31. prosinci 2006 částka odpovídající výši příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách osoby, o kterou pojištěnec osobně pečoval. Úhrn těchto částek za kalendářní rok se přičítá k ročnímu vyměřovacímu základu pojištěnce stanovenému za tento kalendářní rok podle § 16 odst. 2 věty první,
 - b) před 1. lednem 2007 za kalendářní rok částka 96 000 Kč vynásobená koeficientem stanoveným jako podíl, v jehož čitateli je všeobecný vyměřovací základ za kalendářní rok, za který se vypočítává roční vyměřovací základ, a ve jmenovateli je všeobecný vyměřovací základ za rok 2007; netrvala-li náhradní doba péče o závislou osobu celý kalendářní rok, snižuje se částka vypočtená podle části věty před středníkem úměrně. Koeficient podle věty první se stanoví s přesností na 4 platná desetinná místa. Částka za kalendářní rok podle věty první se přičítá k úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce za tento kalendářní rok uvedenému v § 16 odst. 2 větě první.

závislou na péči jiné osoby, příjmy dle ustanovení § 19a odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, tj. v letech 2007–2009 částky vyplaceného příspěvku na péči a před rokem 2007 upravené částky dvacetinásobku minimální mzdy. Toto pochybení ČSSZ již v průběhu mého šetření napravila, když rozhodnutím ze dne 15. 11. 2011 výše popsaným způsobem upravila výši Vašeho důchodu od 25. 8. 2010 na částku 6 111 Kč. Od ledna 2011 pak výše Vašeho důchodu činila 6 325 Kč. ČSSZ Vám rovněž doplatila důchod za dobu od 25. 8. 2010.

Při vydání zmíněného rozhodnutí se však ČSSZ dopustila dalšího pochybení, když ve výroku uvedla, že se výše důchodu upravuje podle ustanovení čl. II bodu 15 zákona č. 306/2008 Sb. Podle tohoto ustanovení, byl-li starobní nebo invalidní důchod přiznán před 1. 7. 2009 pojištěnci, který splňuje podmínky uvedené v ustanovení § 19a odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 7. 2009, přepočte se na žádost tento důchod ke dni jeho přiznání podle ustanovení § 19a zákona, ve znění účinném od 1. 7. 2009, a je-li důchod po tomto přepočtu vyšší, zvýší se od splátky důchodu splatné v červenci 2009. Jedná se o přechodné ustanovení, které se vztahuje pouze na osoby, jimž byl důchod přiznán před 1. 7. 2009, tedy před výše popsanou změnou úpravy. Těmto osobám se důchod zvýší na základě jejich žádosti. Při výpočtu důchodu u osob, kterým je důchod přiznáván po 30. 6. 2009, však musí ČSSZ způsobem stanoveným v § 19a zákona o důchodovém pojištění postupovat z úřední povinnosti.

Starobní důchod Vám byl přiznán od 25. 8. 2010, uvedené přechodné ustanovení se tedy na Vás nevztahuje, ČSSZ měla ustanovení § 19a zákona o důchodovém pojištění aplikovat ihned v řízení o přiznání důchodu bez toho, že byste musela o úpravu důchodu požádat. Toto pochybení však nemá na Váš nárok vliv, ČSSZ na ně ale samozřejmě upozorním.

Shrnu-li výše uvedené, ČSSZ při rozhodování ve Vaší důchodové záležitosti chybovala. Pochybení spočívající v nesprávném způsobu výpočtu důchodu již napravila. Chybný odkaz na příslušné ustanovení, podle něhož úpravu výše důchodu provedla, Vás nepoškozuje. Mohu tedy šetření ukončit, aniž bych po ČSSZ v této věci požadoval přijetí dalších opatření k nápravě. Šetření zahájené na základě Vašeho podnětu proto končím dle ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv. O závěrech šetření současně informuji ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ. Záležitost tímto pokládám za uzavřenou.

- I. Při rozhodování o invalidních a částečných invalidních důchodech přiznávaných v období od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005 je u pojištěnců mladších 28 let třeba provést srovnávací výpočet procentní výměry důchodu podle zákona o důchodovém pojištění a podle právních předpisů platných před 1. 1. 1996 nejen ze skutečných výdělků pojištěnce, ale rovněž z tzv. fiktivního výdělku, jímž je minimální mzda.
- II. Pro prokazování získání náhradní doby pojištění soustavou přípravou na budoucí povolání studiem na střední či vysoké škole v ČR není zákonem stanoven povinný důkazní prostředek. Je proto možné ji prokázat i jinými důkazními prostředky než evidenčním listem, potvrzením o studiu nebo vysvědčením. Takovým důkazním prostředkem může být potvrzení zdravotní pojišťovny o zařazení osoby do kategorie pojištěnců na veřejné zdravotní pojištění nezaopatřené dítě, pokud ČSSZ nejsou známy žádné skutečnosti o tom, že by dotčená osoba mohla být zařazena do kategorie nezaopatřené dítě z jiného důvodu než soustavné přípravy na budoucí povolání.

Srovnávací výpočet výše invalidního důchodu

Prokazování soustavné přípravy na budoucí povolání

V Brně dne 19. února 2015
Sp. zn. 2587/2013/VOPI/JČ

Vážený pane řediteli,

dovoluji mi, abych Vás seznámila se závěry, k nimž jsem dospěla šetřením postupu České správy sociálního zabezpečení v důchodové záležitosti pana E. G., hlášeného k trvalému pobytu na adrese xxx, omezeného ve svéprávnosti. V postupu ČSSZ v této věci jsem shledala dvě pochybení:

(1) Neúplnost a nepřesvědčivost záznamu o jednání o posouzení zdravotního stavu pana E. G. ze dne 14. 8. 2006

Při posuzování zdravotního stavu pana E. dne 14. 8. 2006 neměla posudková lékařka OSSZ MUDr. V. M. k dispozici lékařskou dokumentaci jmenovaného z jeho vyšetření v Krajské nemocnici v Liberci v květnu 2002 a v listopadu 2003. Nejistila proto skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, což mohlo mít, a později se prokázalo, že mělo, negativní dopad na rozhodnutí ČSSZ o důchodu. Záznam o jednání v důsledku nezjištění všech rozhodných skutečností nesplnil požadavky úplnosti a přesvědčivosti definované ustálenou judikaturou správních soudů.²⁸

²⁸ Úplnost záznamu o jednání a od 1. 1. 2010 posudku o invaliditě spočívá v tom, že se v nich posudkový lékař vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, tedy i s těmi, které namítá účastník řízení; požadavek přesvědčivosti splňuje pak jen takový záznam nebo posudek obsahující náležité zdůvodnění posudkového závěru tak, aby byl tento závěr přesvědčivý i pro laika, který nemá odborné lékařské znalosti.

Pochybení však již bylo napraveno provedením mimořádné kontrolní lékařské prohlídky zdravotního stavu pana E. dne 24. 6. 2013. Posudková lékařka OSSZ MUDr. N. si uvedenou zdravotnickou dokumentaci vyžádala, zjistila z ní posudkově významné skutečnosti, které zanesla do nového posudku o invaliditě, určila, že pan G. byl od 30. 5. 2002 částečně invalidní, a své závěry řádně odůvodnila. Nový posudek o invaliditě pana E. má všechny náležitosti uvedené v ustanovení § 7 vyhlášky o posuzování invalidity. Splňuje tudíž i požadavek úplnosti a přesvědčivosti.

(2) Neprovedení srovnávacího výpočtu částečného invalidního důchodu dle ustanovení § 13 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995.

Na základě nového posudku o invaliditě rozhodla ČSSZ o přiznání částečného invalidního důchodu panu E. G. ode dne 30. 5. 2002. Dle ustanovení § 71 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. zdpou, ve znění do 31. 12. 2002 nesmí být výše částečného invalidního důchodu, na který vznikne nárok v době od 1. ledna 1996 do 31. prosince 2005, nižší než výše důchodu, která by náležela, kdyby důchod byl přiznán podle předpisů platných ke dni 31. prosince 1995 v rozsahu uvedeném v § 71 odst. 4 zdpou, a to včetně zvýšení, která by náležela k tomuto důchodu pouze k tomuto dni. Pro účely porovnání výší částečných invalidních důchodů se výší těchto důchodů rozumí procentní výměry těchto důchodů. Výše základní výměry částečného invalidního důchodu, pokud se jeho výše stanoví po 31. prosinci 1995 s použitím předpisů platných před 1. lednem 1996, se stanoví podle předpisů platných ke dni, od něhož se přiznává důchod; přitom v této výši základní výměry důchodu je zahrnuto zvýšení o pevnou částku.

Ustanovení § 71 odst. 4 zdpou pak zakotvuje, že pro stanovení výše důchodů podle předpisů platných ke dni 31. prosince 1995 se použije ustanovení těchto předpisů o průměrném měsíčním výděлку, včetně určení rozhodného období pro jeho výpočet, o výši důchodu a o nejvyšší a nejnížší výměře důchodu, s výjimkou ustanovení o úpravě důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmu, a s výjimkou ustanovení umožňujícího na základě žádosti pojištěnce požádat po 31. prosinci 1990 o vyměření výše důchodu podle předpisů platných před 1. říjnem 1988; přitom se při určení výdělků za dobu po 31. prosinci 1995 postupuje podle § 16 odst. 3 a 4 zdpou a při určení dopočtené doby podle § 41 odst. 3 zdpou.

Z předloženého rozhodnutí ČSSZ č. I ze dne 28. 8. 2013, o přiznání částečného invalidního důchodu, vyplývá, že ČSSZ provedla srovnávací výpočet důchodu ze skutečných výdělků stěžovatele, nikoliv však i z tzv. fiktivního výdělků dle ustanovení § 13 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995. Podle tohoto ustanovení se invalidní a částečně invalidní důchod občana,

kterému vznikl nárok na tento důchod před dovršením věku 28 let, vyměřuje z fiktivního výdělku, pokud skutečně dosažený průměrný měsíční výdělek není pro něj výhodnější.

Fiktivní výdělek představuje částka minimální mzdy (ustanovení § 11 odst. 6 vyhlášky č. 149/1988 Sb.). Minimální mzda činila do 31. 12. 1995 částku 2 200 Kč [ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 53/1992 Sb., o minimální mzdě, ve znění nařízení vlády č. 615/1992 Sb.].

Výše výměry částečného invalidního důchodu pak činí polovinu výměry invalidního důchodu (§ 37 odst. 5 zsz).

Dle ustanovení § 30 odst. 2 zsz, jestliže byl občan zaměstnán v zaměstnání III. pracovní kategorie přede dnem vzniku nároku na invalidní důchod nejméně 25 roků nebo po dobu, jež s přičtenou dobou dosahuje nejméně 25 roků, činí výměra invalidního důchodu 50 % průměrného měsíčního výdělku.

K této výměře se přičítá občanům od 26. roku zaměstnání za každý rok přičtené doby 1 % průměrného měsíčního výdělku. Pro toto zvýšení se hodnotí jen doba zaměstnání po dosažení věku 18 let (§ 37 odst. 4 zsz).

Dle ustanovení § 2 zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995, důchody starobní, invalidní, částečné invalidní, za výsluhu let, vdovské a sirotčí přiznávané od 1. července 1995 do 31. prosince 1995 se zvyšují ode dne přiznání o 38,6 % výše důchodu, na kterou vznikl občanu nárok ke dni přiznání důchodu.

Pan E. G. se narodil dne 2. 1. 1976. Ke dni 30. 5. 2002 dosáhl 26 let věku. Dopočtená doba v jeho případě činí období od 30. 5. 2002 do 2. 1. 2038 [dopočtená doba stanovená dle ustanovení § 41 odst. 3 a § 32 odst. 3 písm. a) zdpo], tj. 13 002 kalendářních dnů.

Ode dne dosažení věku 18 let do dne vzniku invalidity pan E. G. získal 1 201 kalendářních dnů doby důchodového pojištění.

Celkem se mu proto pro stanovení výše invalidního důchodu započítává 14 203 kalendářních dnů doby pojištění, tj. 38 let a 333 dnů.

Vzhledem k tomu, že pan E. G. má více než 25 let doby důchodového pojištění, činí výměra invalidního důchodu 50 % z částky 2 200 Kč, tj. 1 100 Kč. Dále panu E. náleží zvýšení o 13 % z částky 2 200 Kč, tj. 286 Kč. Celkem tedy $1\ 100 + 286 = 1\ 386$ Kč.

Polovina výměry invalidního důchodu činí 693 Kč. Po zvýšení o 38,6 % činí procentní výměra částečného invalidního důchodu pana E. G. 961 Kč, což je výrazně více než 385 Kč²⁹, jež bylo panu E. G. přiznáno.

Toto pochybení jde k tíži stěžovatele a dosud nebylo ze strany ČSSZ napraveno. V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném

²⁹ Částka 385 Kč činí minimální výši částečného invalidního důchodu dle ustanovení § 45 odst. 2 zdpo.

ochránci práv si Vás proto dovoluji požádat o zaslání vyjádření k výše uvedenému a sdělení, jaké opatření k nápravě jste přijal.

Dále bych Vás, vážený pane řediteli, ještě ráda požádala o zvážení započtení doby studia pana E. G. zdpo v období od 1. 9. 1997 do 21. 12. 1998 jako náhradní doby pojištění dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. m), ve znění do 31. 12. 1997, resp. do 30. 11. 1999. V uvedeném období byl pan E. G. evidován Všeobecnou zdravotní pojišťovnou ČR (dále také „VZP ČR“) v kategorii pojištěnců na veřejné zdravotní pojištění nezaopatřené dítě po ukončení povinné školní docházky (viz potvrzení VZP ČR ze dne 10. května 2013, čj. OIAK-93/76-2013). V žádosti o plný invalidní důchod ze dne 10. 10. 2005 bývalá opatrovnice uvedla, že pan E. G. studoval na středním odborném učilišti. VZP ČR bohužel již skartovala spisovou dokumentaci z roku 1997, nemůže tudíž sdělit, na jaké střední škole pan E. G. studoval. Můj předchůdce ve funkci proto oslovil ředitelky dvou středních škol s žádostí o potvrzení studia stěžovatele. V uvedeném období však pan E. G. nebyl studentem ani jedné ze zmíněných středních škol. Rovněž byl požádán Úřad práce ČR – krajská pobočka v Liberci o sdělení, zda úřad práce nemá nějaké informace o studiu pana E. G. v předmětném období. Bohužel i odpověď úřadu práce byla negativní (pan E. G. informaci o studiu neuvedl ani v žádostech o zprostředkování zaměstnání, ani v daném období nepobíral přírůstek na dítě). V závěru jsem proto oslovila matku stěžovatele, aby mi sdělila, jakou střední školu její syn v letech 1997–1998 studoval. Bohužel paní E. G. nebyla schopna vzhledem ke svému nepříznivému zdravotnímu stavu žádné podrobnější informace poskytnout.

Dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění do 31. 12. 1999 byl stát plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění za nezaopatřené děti. Kdo je nezaopatřeným dítětem, se určovalo podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění do 31. 3. 2000.

Podle ustanovení § 11 zákona o státní sociální podpoře se za nezaopatřené dítě považovalo dítě do skončení povinné školní docházky a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže:

- a) se soustavně připravovalo na budoucí povolání (§ 12 až 15), nebo
- b) se nemohlo soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo
- c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nebylo schopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Po skončení povinné školní docházky se do 18. roku věku považovalo za nezaopatřené dítě také dítě, které bylo vedeno v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání a nemělo nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání, s výjimkou případu, kdy mu hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání nenáleželo z důvodů uvedených v § 14 odst. 1

písm. d) až f) zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Za nezaopatřené dítě však nebylo možné považovat dítě, které bylo poživatелеm (plného) invalidního důchodu z důchodového pojištění. Pan E. G. v období od 1. 9. 1997 do 21. 12. 1998 přesáhl věkovou hranici 18 let, nebyl nemocen, neutrpěl úraz ani u něj nebyl zjištěn dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Za nezaopatřené dítě pro účely zdravotního pojištění tak mohl být považován jen na základě toho, že se soustavně připravoval na budoucí povolání (tomu odpovídá i počátek předmětného období).

Do 31. 12. 1997 byla soustavná příprava na budoucí povolání definována v ustanovení § 12 zákona o státní sociální podpoře tak, že za ni bylo považováno:

- a) studium na středních a vysokých školách v České republice, s výjimkou studia při zaměstnání a kombinovaného studia, bylo-li dítě v době takového studia osobou výdělečně činnou v rozsahu uvedeném v § 10 zákona o státní sociální podpoře nebo pobíralo-li hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání, a studia po dobu výkonu vojenské základní (náhradní) služby, civilní služby nebo za trvání služebního poměru příslušníků ozbrojených sil; za studium na středních a vysokých školách v České republice se považovalo též studium na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy bylo postaveno na roveň studiu na středních a vysokých školách v České republice,
- b) příprava pro pracovní uplatnění ve výcvikových zařízeních pro občany se změněnou pracovní schopností a ve speciálních školách.

Od 1. 1. 1998 pak bylo za studium na středních školách označeno i studium na vyšších odborných školách a příprava ve speciálních školách a za studium na vysokých školách obsahově ucelená část vysokoškolského studia a postgraduální studium absolventů vysokoškolského studia.

Z uvedeného je patrné, že text ustanovení § 11 a § 12 zákona o státní sociální podpoře koreluje s ustanovením § 20 odst. 3 a 4, jakož i § 21 zdpo. Taktéž konkrétní podmínky pro započítávání jednotlivých druhů studia jsou v obou předpisech stejné. Podmínky pro zařazení dítěte mezi nezaopatřené děti jsou tedy pro oblast zdravotního pojištění i důchodového pojištění totožné. Rovněž definice soustavné přípravy na budoucí povolání se shodují.

Pro prokazování studia na střední škole nacházející se na území ČR není zákonem předepsán žádný povinný důkaz, jako je tomu u studia na střední nebo vysoké škole v zahraničí [a contrario k ustanovení § 85 odst. 1 písm. f) zopsz]. Ve vztahu k němu, pokud ČSSZ nemá k dispozici evidenční list a pojištěnec nemůže získat ani potvrzení o studiu, ani své vysvědčení, uplatní se ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu, podle

DŮCHODY II

něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR by pana E. nezařadila do kategorie pojištěnců na veřejné zdravotní pojištění nezaopatřené dítě, pokud by nedisponovala potvrzením o jeho studiu na střední škole. Při provádění veřejného zdravotního pojištění vykonává VZP ČR veřejnou (státní) správu a potvrzení jí vydané v této oblasti má povahu veřejné listiny, u níž se uplatňuje presumpce správnosti, pokud není prokázán opak.³⁰

Domnívám se proto, že na základě zmíněných skutečností by ČSSZ mohla uvedené období panu E. zhodnotit jako dobu důchodového pojištění. Pokud by dle názoru ČSSZ nebylo možné takto postupovat, sdělte mi, prosím, důvody, které započtení předmětného období brání.

Své vyjádření mi, prosím, zašlete do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

ČSSZ se neztotožnila se závěrem šetření o možnosti započtení doby studia na základě potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny. Z toho důvodu se ochránkyně obrátila na MPSV jako nadřízený orgán s žádostí o zjednáání nápravy v postupu České správy sociálního zabezpečení. MPSV uložilo ČSSZ započíst zjištěnou dobu studia jako dobu důchodového pojištění, proto ochránkyně vyřizování věci uzavřela.

³⁰ Viz ustanovení § 567 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, a § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, obou ve znění pozdějších předpisů.

Posouzení, zda příjem z dohody o pracovní činnosti zakládal účast pojištěnce na důchodovém pojištění či nikoliv, náleží do kompetence ČSSZ, která není vázána názorem zaměstnavatele vtěleným do potvrzení o zaměstnání.

Rozhodování
o účasti
na pojištění

V Brně dne 9. ledna 2015
Sp. zn. 3556/2014/VOP/JČ

Vážený pane řediteli,

dovolte mi, abych Vás seznámila se závěry, k nimž jsem dospěla šetřením podnětu paní T. S.

Z předloženého dávkového spisu stěžovatelky jsem zjistila, že jí ČSSZ nezapočetla jako dobu pojištění období od 15. 5. 1992 do 31. 7. 1992, kdy vykonávala na základě dohody o pracovní činnosti pomocné práce v uprchlickém táboře v rozsahu 21,25 hodin týdně s platem 2 000 Kčs měsíčně.

Na této dohodě se nachází poznámka, že ČSSZ ji nemůže hodnotit, protože dohoda je až od roku 1993. Dále se v dávkovém spisu nachází sdělení správy uprchlických zařízení, že tato organizace vznikla až dne 1. 1. 1996, před tímto dnem vedl evidenci zaměstnanců odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra. Následně ČSSZ došetřovala dobu pojištění u Ministerstva vnitra, jeho odpověď se však ve spisu nenachází.

Dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zsz byli důchodového zabezpečení účastni občané, kteří měli v důchodovém zabezpečení podle tohoto zákona práva a povinnosti jako pracovníci v pracovním poměru, mj. i občané vykonávající práce na základě dohody o pracovní činnosti. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) zsz pak zakotvovalo, že zaměstnáním se rozuměla činnost, po kterou občané měli v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako pracovníci v pracovním poměru [§ 6 odst. 1 písm. d) zsz], a to v rozsahu stanoveném prováděcím předpisem. Pro to, aby výkon práce na základě dohody o pracovní činnosti zakládal účast na důchodovém pojištění, bylo na základě ustanovení § 8 odst. 2 zsz třeba, aby zakládal nemocenské pojištění.

Dle ustanovení § 68 vyhlášky Ústřední rady odborů č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a o poskytování dávek nemocenského pojištění občanům ve zvláštních případech, ve znění do 31. 12. 1992, byli nemocenského pojištění účastni pracovníci činní na základě dohody o pracovní činnosti, jestliže:

- a) nebyli pojištěni z důvodu jiné činnosti,
- b) nepobírali starobní ani invalidní důchod a
- c) dohoda o pracovní činnosti měla trvat nebo trvala déle než 6 pracovních dnů po sobě jdoucích a výdělek za ni měl dosáhnout nebo dosáhl aspoň 400 Kčs měsíčně.

DŮCHODY II

Pracovník byl pojištěn jen v těch kalendářních měsících, v nichž dosáhl výdělku alespoň 400 Kčs měsíčně (§ 69 odst. 1 vyhlášky č. 165/1979 Sb.).

Z uvedeného vyplývá, že výkon práce paní T. S. v období od 15. 5. 1992 do 31. 7. 1992 na základě dohody o pracovní činnosti mohl založit její účast na nemocenském a důchodovém pojištění, tudíž ČSSZ měla tuto dobu pojištění prošetřit. Ze spisu však není patrné, proč ČSSZ tuto dobu pojištění nedošetřila.

Na základě výše uvedeného shrnuji, že jsem v postupu České správy sociálního zabezpečení v důchodové záležitosti paní T. S. shledala pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

ČSSZ nepřijala žádné opatření k nápravě, proto se veřejná ochránkyně práv obrátila na MPSV s žádostí o přijetí opatření. MPSV uložilo ČSSZ povinnost učinit si vlastní názor, zda výdělek stěžovatelky v jednotlivých měsících zakládal její účast na pojištění. ČSSZ následně stěžovatelce dobu práce na základě dohody o pracovní činnosti započítala jako dobu pojištění.

Invalidní důchody

Pro posouzení podmínek nároku na invalidní důchod dle § 38 písm. b) zákona o důchodovém pojištění (invalidita vzniklá následkem pracovního úrazu) je rozhodující příčina vzniku invalidity, nikoliv aktuálně dominující postižení, trvá-li dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav odpovídající invaliditě nepřetržitě.

Invalidita
vzniklá
následkem
pracovního
úrazu

V Brně dne 18. listopadu 2011
Sp. zn. 135/2011/VOP/KPV

Zpráva o šetření podnětu pana P. H.

A – OBSAH PODNĚTU

Pan P. H. (dále také „stěžovatel“) se na ochránce obrátil podnětem ve věci zamítnutí žádosti o přiznání plného invalidního důchodu.

Stěžovatel pracoval jako ošetřovatel skotu. Dne 29. 9. 2008 se omylem napil koncentrovaného přípravku na čištění vemen skotu, čímž u něho došlo k poleptání dutiny ústní, jícnu, žaludku a poškození plic. Z přiložených písemností, konkrétně z usnesení státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství v Domažlicích (dále také „OSZ Domažlice“) o podmíněném zastavení trestního stíhání, vyplynulo, že událost je zaměstnavatelem posuzovaná jako pracovní úraz. Stěžovatel byl poté dlouhodobě v pracovní neschopnosti. ČSSZ rozhodnutím ze dne 4. 11. 2009 zamítla jeho žádost o přiznání plného invalidního důchodu s odůvodněním, že podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení Domažlice (dále také „OSSZ Domažlice“) ze dne 15. 9. 2009 se stěžovatel stal plně invalidním od 7. 5. 2009, nárok na plný invalidní důchod mu však nevznikl, neboť nesplnil podmínku potřebné doby pojištění. V rozhodném období 10 let před vznikem invalidity, tj. v době od 7. 5. 1999 do 6. 5. 2009, totiž nezískal potřebných 5 let doby pojištění, ale pouze 3 roky a 336 dnů pojištění.

Na základě podnětu jsem zahájil šetření dle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv. Stěžovatel nedoložil posudek OSSZ Domažlice ze dne 15. 9. 2009. Nebylo tedy zřejmé, jaké onemocnění určil posudkový lékař za příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele. Účelem šetření bylo zjistit právě to, jak se posudkový lékař vypořádal s touto skutečností. Pokud by totiž invalidita vznikla následkem pracovního úrazu, nemusel by již stěžovatel pro vznik nároku na invalidní důchod splňovat podmínku potřebné doby pojištění, neboť to zákon nevyžaduje.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V rámci šetření jsem si vyžádal od ČSSZ vyjádření k případu stěžovatele a spisovou dokumentaci.

Podle záznamu o jednání na OSSZ Domažlice ze dne 15. 9. 2009 vycházela posudková lékařka při posuzování zdravotního stavu stěžovatele ze zdravotnické dokumentace ošetřujícího lékaře, z lékařské zprávy chirurgické kliniky Fakultní nemocnice A, kde byl stěžovatel hospitalizován od 28. 3. 2009 do 7. 5. 2009, ze zprávy odborné lékařky ORL a ze zjištění při samotném jednání, jehož byl stěžovatel účasten. V posudkovém zhodnocení lékařka mimo jiné uvedla, že si posuzovaný dne 29. 9. 2008 způsobil poleptání jícnu při náhodném vypití přípravku Calgonit (kyselina octová, peroctová a 10% H₂O₂), a popsala komplikace provázející průběh léčení. Vyhodnotila, že stěžovatel do data jednoroční podpůrní doby není schopen zapojit se zpět do pracovního procesu a že v důsledku komplikovaného průběhu léčby poleptání jícnu není jeho zdravotní stav dosud (tj. v době posouzení) stabilizovaný.

Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu lékařka označila poleptání jícnu a stav po náhradě jícnu tubulizovaným žaludkem. Toto postižení lékařka podřadila pod postižení uvedené v příloze č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. v tehdy platném znění v kapitole X (*trávicí soustava*) odd. A (*nemoci jícnu*) položce 6. Uvedený oddíl však obsahuje položek pouze 5, v záznamu se tedy jedná zřejmě o chybu v psaní a správně měla být uvedena položka 5 – *totální náhrada jícnu, zavedení stentu*. Pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti posudková lékařka určila ve výši 70 % (vyhláška pro toto postižení stanoví míru poklesu v rozmezí 70–80 %), což odpovídá plné invaliditě. Okamžik vzniku plné invalidity stanovila datem 7. 5. 2009, tj. datem lékařské zprávy o hospitalizaci na chirurgické klinice Fakultní nemocnice A.

ČSSZ ve svém vyjádření uvedla, že se v dávkovém spisu nenachází žádný doklad, který by prokazoval, že byl úraz stěžovatele ze dne 29. 9. 2008 uznán úrazem pracovním. V doložené spisové dokumentaci skutečně žádný doklad o pracovním úrazu není, stěžovatel tuto skutečnost neuvedl ani v žádosti o přiznání plného invalidního důchodu uplatněné dne 12. 8. 2009. Součástí spisu je však dopis stěžovatele ze dne 7. 12. 2009, kterým reaguje na zamítnutí své žádosti o přiznání invalidního důchodu a v němž se o utrpeném pracovním úrazu zmiňuje. Poskytl jsem proto ČSSZ kopii usnesení státní zástupkyně OSZ v Domažlicích o podmíněném zastavení trestního stíhání, podle něhož je úraz stěžovatele ze dne 29. 9. 2008 posuzován zaměstnavatelem jako pracovní úraz. Stěžovatel posléze ještě doplnil *Záznam o úrazu*, který jsem rovněž zaslal ČSSZ.

Dne 1. 2. 2011 uplatnil stěžovatel novou žádost o přiznání invalidního důchodu, v době od 1. 10. 2009 do 31. 1. 2011 si totiž dobrovolně platil

pojistné na důchodové pojištění. V žádosti opět neuvedl, že úraz, který utrpěl dne 29. 9. 2008, je úrazem pracovním. Posouzení zdravotního stavu stěžovatele pro účely řízení o této žádosti se uskutečnilo dne 23. 2. 2011. Posudková lékařka přitom vycházela ze zdravotnické dokumentace ošetřující lékařky, z psychiatrického vyšetření pro znalecký posudek ze dne 3. 2. 2011, z psychologického vyšetření pro znalecký posudek ze dne 3. 2. 2011, z psychiatrického vyšetření ze dne 26. 10. 2010, z propouštěcí zprávy z interního oddělení B nemocnice, a. s. (hospitalizace 8. 10.–29. 10. 2010), z gastroenterologického vyšetření ze dne 18. 2. 2011 a z profesního dotazníku ze dne 1. 2. 2011. Podle posudku zůstal stěžovatel nadále plně invalidní, resp. od 1. 1. 2010 invalidní ve III. stupni, s datem vzniku invalidity dne 7. 5. 2009. Změnila se však příčina dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Posudková lékařka aktuálně označila za rozhodující příčinu amnestický syndrom při závislosti na alkoholu, odpovídající postižení uvedenému v příloze vyhlášky č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity, v kapitole V (*duševní poruchy a poruchy chování*) položce 2 (*duševní poruchy a poruchy vyvolané psychoaktivními látkami*) písm. b) (*stavy s těžkým poškozením myšlení, chování, deteriorací kognitivních schopností atd.*). Míru poklesu pracovní schopnosti určila v dolní hranici rozmezí stanovené pro toto postižení vyhláškou (70–80 %), tj. ve výši 70 %.

ČSSZ žádost stěžovatele rozhodnutím ze dne 14. 4. 2011 zamítla, opět z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění pro vznik nároku na důchod. Stěžovatel sice získal placením pojistného v průběhu let 2009–2011 další dobu pojištění, tato doba však nespadá do původního rozhodného období 10 let před vznikem plné invalidity (7. 5. 1999–6. 5. 2009) a posunem rozhodného období (1. 2. 2001–31. 1. 2011) stěžovatel zase přichází o dobu pojištění, kterou získal v původním rozhodném období.

Proti rozhodnutí ČSSZ podal stěžovatel námitky. Posudek vypracovaný lékařkou pracoviště lékařské posudkové služby ČSSZ (dále také „LPS“) pro námitkové řízení dne 25. 7. 2011 potvrdil posudkové závěry, k nimž dospěla posudková lékařka v posudku ze dne 23. 2. 2011. Podle posudku se komplikovaný stav po poranění jícnu postupně stabilizoval, ale z důvodu abusu alkoholu došlo k rozvoji jaterní cirhózy, následně metabolickému rozvratu a kvalitativní poruše vědomí. V současné době dominuje ve zdravotním stavu stěžovatele psychické onemocnění – amnestický syndrom při závislosti na alkoholu. Stěžovatel má nadále minimalizovaný pracovní potenciál, ale na rozdíl od původního posouzení již nedominuje postižení trávicí soustavy, a jako invalidizující byla stanovena duševní porucha, toto postižení však nemá souvislost s úrazem.

Lékařka pracoviště LPS pro námitkové řízení v posudku konstatovala: „*Posuzovanému přiznána při zjišťovací prohlídce dne 15. 9. 2009 plná*

invalidita následkem úrazu (požití Calgonitu), jehož léčba měla komplikovaný průběh a poškozený jícn musel být nakonec nahrazen tubulizovaným žaludkem – protože stav nebyl stabilizován – invalidizován tehdy plně, dle přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., v platném znění, dle kapitoly X – postižení trávicí soustavy. ... Zda úraz byl pracovní, či nikoli, není pro posuzujícího lékaře podstatné, neboť se zabývá pouze problematikou zdravotní, ne pracovníprávní. Nehledě k této skutečnosti však aktuálně domínuje porucha psychiky, která je bez souvislosti s úrazem.“

ČSSZ pak rozhodnutím ze dne 4. 8. 2011 námitky zamítla a napadené rozhodnutí ze dne 14. 4. 2011 potvrdila. V odůvodnění mimo jiné uvedla, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav odpovídal ke dni vzniku invalidity postižení uvedenému v kapitole X (*trávicí soustava*) odd. A (*nemocí jícnu*), položce 5 (*totální náhrada jícnu, zavedení stentu*) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, ve znění platném ke dni vzniku invalidity, tj. 70 %. K datu vydání námitkami napadeného rozhodnutí však bylo rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele s nejvýznamnějším dopadem na pokles jeho pracovní schopnosti zdravotní postižení uvedené v kapitole V (*duševní poruchy a poruchy chování*) položce 2b (*stavy s těžkým poškozením myšlení, chování, deteriorací kognitivních schopností, depresi, úzkostí nebo stavy provázené těžkým poškozením funkce různých orgánů a systémů...*) přílohy k vyhlášce č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity, pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 70 %. Odůvodnění týkající se posudkového hodnocení uzavřela ČSSZ tím, že posudkovým lékařem ČSSZ nebylo zjištěno, že se účastník řízení stal invalidním následkem pracovního úrazu, a proto nelze v daném případě nárok na invalidní důchod posuzovat dle ustanovení § 38 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ale dle ustanovení § 38 písm. a) zákona, jelikož rozhodující příčinou vzniku invalidity je postižení psychiky, a nikoliv obtíže způsobené úrazem ze dne 29. 9. 2008.

Z rozhodnutí ČSSZ o námitkách také vyplynulo, že stěžovatel k prokázání pracovního úrazu předložil již výše zmíněné usnesení Okresního státního zastupitelství v Domažlicích a dále rozsudky Okresního soudu v Domažlicích a Krajského soudu v Plzni.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Podle ustanovení § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění platném do 31. 12. 2009 má pojištěnec nárok na plný invalidní důchod, jestliže se stal:

- a) plně invalidním a získal potřebnou dobu pojištění, pokud nesplnil ke dni vzniku plné invalidity podmínky nároku na starobní důchod

podle ustanovení § 29, popřípadě, byl-li přiznán starobní důchod podle ustanovení § 31, pokud nedosáhl důchodového věku, nebo b) plně invalidním následkem pracovního úrazu.

Shodně, pouze s tím rozdílem, že se již nerozlišují dva druhy důchodů, upravuje zákon podmínky pro vznik nároku na invalidní důchod po 31. 12. 2009.³¹ Pro vznik nároku na (plný) invalidní důchod tedy zákon vyžaduje splnění dvou podmínek – vznik invalidity a získání potřebné doby pojištění. Obě tyto podmínky musí být splněny současně. Potřebná doba pojištění se nevyžaduje pouze tehdy, vznikla-li invalidita následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.

Zákon rozlišuje minimální rozsah potřebné doby pojištění podle věkových kategorií pojištěnců. U pojištěnce ve věku nad 28 let, což je případ stěžovatele, činí potřebná doba pojištění 5 roků a zjišťuje se z posledních deseti roků před vznikem invalidity. Podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod se považuje za splněnou též, byla-li tato doba získána v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku (plné) invalidity. Pro pojištěnce staršího 38 let nově (od 1. 1. 2010) platí, že se podmínka potřebné doby pojištění považuje za splněnou též, pokud v posledních 20 letech před vznikem invalidity získal 10 let pojištění. V tomto případě však pravidlo, že potřebná doba může být získána v kterémkoliv období po vzniku invalidity, neplatí, pro splnění této podmínky je tedy rozhodující výhradně doba pojištění získaná do vzniku invalidity.

Ve všech třech posudcích zmíněných v části B této zprávy byl okamžik vzniku (plné) invalidity u stěžovatele stanoven datem 7. 5. 2009. V rozhodném období 10 let před vznikem invalidity (7. 5. 1999–6. 5. 2009) stěžovatel nesplnil podmínku potřebné doby pojištění. Stěžovatel nesplňuje podmínku potřebné doby pojištění ani v žádném z období 10 let dokončeném po vzniku invalidity a možnost zjišťovat dobu pojištění v rozhodném období 20 let před vznikem invalidity nelze v případě stěžovatele aplikovat, neboť ke dni vzniku invalidity byl mladší 38 let.

V dané věci se však jedná o to, co bylo příčinou vzniku invalidity, zda invalidita nevznikla následkem úrazu, který stěžovatel utrpěl dne 29. 9. 2008 a jenž je podle doložených podkladů úrazem pracovním.

ČSSZ v rozhodnutí o námitkách ze dne 4. 8. 2011 argumentuje tím, že nárok stěžovatele na invalidní důchod nelze posuzovat dle ustanovení 38 písm. b) zdpo [tj. s ohledem na invaliditu vzniklou následkem pracovního úrazu], protože rozhodující příčinou vzniku invalidity je postižení psychiky, a nikoliv obtíže způsobené úrazem ze dne 29. 9. 2008. Tato argumentace je ovšem chybná. ČSSZ navíc v témže rozhodnutí současně

³¹ Nerozlišuje se již plný a částečný invalidní důchod. Je pouze jedna dávka, jejíž výše závisí na stupni invalidity (invalidita prvního, druhého a třetího stupně).

DŮCHODY II

uvádí, že ke dni vzniku invalidity dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav odpovídal postižení trávicí soustavy.

Psychické onemocnění je totiž pouze aktuálně dominujícím postižením a nebylo příčinou vzniku invalidity, k němuž došlo dne 7. 5. 2009. I posudek ze dne 25. 7. 2011 vypracovaný pro účely námitkového řízení konstatuje, že stěžovateli byla při zjišťovací prohlídce dne 15. 9. 2009 přiznána plná invalidita následkem úrazu (požití Calgonitu). Další vývoj dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, postupná stabilizace postižení trávicí soustavy a změna invalidizujícího onemocnění nic nemění na tom, že příčinou vzniku invalidity stěžovatele dne 7. 5. 2009 je právě postižení trávicí soustavy následkem úrazu ze dne 29. 9. 2008. A pokud je tento úraz úrazem pracovním, vznikl stěžovateli nárok na (plný) invalidní důchod dle ustanovení § 38 písm. b) zdpo, tj. bez ohledu na dobu pojištění získanou před vznikem invalidity.

D – ZÁVĚRY

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčeného úřadu podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

Po provedeném šetření konstatuji, že jsem zjistil pochybení ČSSZ při rozhodování o nároku stěžovatele na invalidní důchod popsané v části C zprávy. Ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, proto vyzývám ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňka Josku, aby se k mým zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil a sdělil, jaká opatření k nápravě úřad provedl. Zprávu zasílám rovněž stěžovateli P. H.

E – VÝSLEDEK

ČSSZ na základě zprávy ochránce o šetření vytykávané pochybení napрави-la a rozhodla o přiznání invalidního důchodu stěžovateli. Důchod začala vyplácet po skončení výplaty nemocenského.

V situaci, kdy příjemce invalidního důchodu doložil při kontrolní lékařské prohlídce lékařské zprávy svědčící o progresi onemocnění, nelze odůvodnit snížení stupně invalidity obecným odkazem na to, že jeho zdravotní stav se stabilizoval a posuzovaný se na své postižení adaptoval.

Adaptace
na zdravotní
pojištění

V Brně dne 16. července 2012

Sp. zn. 6545/2011/VOP/PK

Závěrečná zpráva o výsledku šetření ve věci podnětu pana M. H.

A – OBSAH PODNĚTU

Se svým podnětem se na mě obrátil pan M. H. (dále také „stěžovatel“), trvale bytem. Žádal v něm o přešetření posudkového závěru Okresní správy sociálního zabezpečení Prachatice ze dne 9. 11. 2011. Z podnětu vyplynulo, že stěžovatel pobíral od roku 2004 plný invalidní důchod, přičemž na základě podnětem napadeného posudku ze dne 9. 11. 2004 mu byl rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 2. 2012 změněn invalidní důchod pro invaliditu III. stupně na invalidní důchod pro invaliditu II. stupně (předmětné rozhodnutí ČSSZ nahradilo vadné rozhodnutí ČSSZ ze dne 11. 2. 2012).

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

Protože jsem po seznámení s dokumenty, jimiž stěžovatel doplnil svůj podnět, dospěl k závěru, že podnět není zjevně neopodstatněný, rozhodl jsem se zahájit podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření, v rámci kterého jsem vyzval ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňka Josku k zaujetí stanoviska k předmětné věci. Důvody pro zahájení šetření jsem spatřoval ve dvou skutečnostech.

Základní důvod pro své šetření jsem spatřoval v absenci relevantního odůvodnění posudkového závěru posudkové lékařky Okresní správy sociálního zabezpečení Prachatice (dále také „OSSZ Prachatice“, respektive odůvodnění změny posudkového závěru:

- Z připojené zdravotní dokumentace vyplynulo, že se zdravotní stav posuzovaného od přiznání plného invalidního důchodu nezměnil, je chronický a lze čekat pouze progresi onemocnění. Posudková lékařka snížení míry poklesu pracovní schopnosti oproti předchozím posouzením v posudkovém závěru nijak neodůvodnila (např. předchozím posudkovým nadhodnocením, zlepšením či stabilizací zdravotního stavu, adaptací apod.). Příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního

stavu spatřuje ve stejném zdravotním postižení jako předchozí posudkoví lékaři.

- Podle předchozích posudkových závěrů odpovídal dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav postižení uvedenému v kapitole XV oddílu F položce 3 písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. Obdobou jsou v současné době platná v příloze vyhlášky o posuzování invalidity postižení uvedená v kapitole XIII oddílu E. Podle posudku posudkové lékařky OSSZ Prachatice je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu s nejvýznamnějším dopadem na pokles pracovní schopnosti zdravotní postižení uvedené v kapitole VI položce 9b přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity. Přestože zdravotní postižení je identické se zdravotním postižením, které bylo rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu v minulosti, posudková lékařka změnu posudkového zhodnocení ani v tomto směru nijak neodůvodnila.
- Posudková lékařka v posudkovém zhodnocení uvedla, že: *„posuzovaný ukončil SOU elektrotechnické v roce 1991, v oboru pracuje dosud, nyní na úvazek 20 - 30 h/týdně jako vrátný“*. V uvedeném konstatování jsem spatřoval vnitřní rozpor, navíc jej posudková lékařka dále v posudku nehodnotí ve smyslu ustanovení § 39 zdpou.

Ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska ve svém stanovisku, které jsem obdržel dne 17. 5. 2012, uvedl, že:

„... dne 8. 11. 2011 proběhla na oddělení LPS OSSZ Prachatice kontrolní lékařská prohlídka invalidity výše jmenovaného. Na základě aktuální a dostačující odborné dokumentace zdravotního stavu posuzovaného a provedeného fyzikálního vyšetření byl zdravotní stav pana M. H. posouzen jako odpovídající invaliditě II. stupně.

V posuzování invalidity je podstatný prvek stabilizace zdravotního stavu a adaptace posuzované osoby na své zdravotní postižení. Pro tento příznivě probíhající proces u pana M. H. svědčila při posuzování jeho zdravotního stavu skutečnost, že jmenovaný při invaliditě III. stupně pracoval v úvazku 20–30 hodin jako vrátný. Tato, i když nenáročná, výdělečná činnost svědčí pro zachovaný pracovní potenciál, který přesahuje 30 % pracovní schopnosti, zejména, je-li vykonávána soustavně.

Jedním z důvodů, který může přispět ke změně stupně invalidity, je zjištění, že poživatel invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně výkonem výdělečné činnosti prokazuje, že je bez vážného zhoršení zdravotního stavu schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost vůbec, nebo ve větším rozsahu, než bylo původně předpokládáno. Tento předpoklad je u pana M. H. splněn.

Zdravotní stav výše jmenovaného byl posouzen jako odpovídající postižení uvedenému v kapitole VI., položce 9, písm. b) přílohy vyhlášky

č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity, v platném znění. Oproti předchozímu posouzení zdravotního stavu pana H. podle kapitoly XV., odd. F, položky 3, písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se prováděl zákon o důchodovém pojištění, v tehdy platném znění, vystihuje kapitola VI., položka 9b) přílohy vyhlášky č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity, lépe závažnou poruchu motorických funkcí při postižení periferních nervů, než postižení uvedená v kapitole XIII., odd. E téže vyhlášky.

Z provedeného šetření vyplývá, že posudek posudkové lékařky oddělení LPS OSSZ Prachatice ze dne 8. 11. 2011 odpovídá doložené zdravotnické dokumentaci posuzované osoby a je zcela v souladu s právními předpisy o sociálním zabezpečení a s metodickými pokyny ČSSZ. Důvodem snížení stupně invalidity je dosažení stabilizace zdravotního stavu pana M. H. a jeho adaptace na jeho zdravotní postižení. Za nedostatek lékařského posudku lze považovat skutečnost, že posudková lékařka nepodala v posudkovém zhodnocení srozumitelné zdůvodnění, proč došlo ke snížení stupně invalidity“.

C – PRÁVNÍ POSOUZENÍ

Podle ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv platí, že ochránce působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Podle ustanovení § 5 písm. a) bodu 1 zopsz rozhoduje ČSSZ o dávkách důchodového pojištění, pokud není v tomto zákoně stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizuje výplaty těchto dávek. Řízení ve věcech důchodového pojištění upravuje hlava druhá části šesté cit. zákona. Na řízení ve věcech důchodového pojištění se vztahuje správní řád, pokud zopsz nestanoví jinak (ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu). Správní orgán je tak při svém rozhodování povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a přijaté správní rozhodnutí musí být v souladu s veřejným zájmem. Okolnosti důležité pro ochranu veřejných zájmů zjišťuje správní orgán sám, případně prostřednictvím dotčených orgánů a jejich vyjádření a závazných stanovisek k věci. Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy. V odůvodnění rozhodnutí potom uvede důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.³²

³² Ustanovení § 2, § 3, § 50 odst. 3, 4 a § 68 odst. 3 správního řádu.

Z rozhodnutí ČSSZ ze dne 13. 2. 2012 vyplývá, že základním podkladem pro rozhodnutí o důchodovém nároku pana H. byl posudek referátu LPS OSSZ Prachatice ze dne 8. 11. 2011, podle kterého bylo k datu vydávaného rozhodnutí rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu: „... s nejvýznamnějším dopadem na pokles pracovní schopnosti zdravotní postižení uvedené v kapitole VI., položce 9b, přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity, pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 40 %. Vzhledem k dalšímu postižení zdravotního stavu se podle ustanovení § 3 odst. 1 citované vyhlášky zvyšuje tato hodnota o 10 %, celkově činí 50 %“.

Při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti fyzických osob pro účely sociálního zabezpečení vychází posudkový lékař zejména z nálezu ošetřujícího lékaře, popřípadě výsledků funkčních vyšetření a výsledků vlastního vyšetření. Je nepochybné, že pokud je posudek lékaře příslušné správy sociálního zabezpečení základním podkladem pro vydání rozhodnutí, musí být odůvodnění závěru posudkového lékaře přesvědčivé, vyčerpávající, nevzbuzující žádné pochybnosti. V opačném případě nemůže rozhodující správní orgán, tedy ČSSZ, dostát základní zásadě správního řízení, tj. vycházet při svém rozhodování z tzv. materiální pravdy.³³

Jsem si vědom skutečnosti, že posouzení zdravotního stavu žadatele o dávku důchodového pojištění podmíněnou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem vyžaduje odborné lékařské znalosti, kterými nedisponuji a ani jimi disponovat nemohu. Z dále uvedených důvodů však spatřuji pochybení v nedostatečném odůvodnění posouzení zdravotního stavu žadatelky, jehož faktická absence zpochybňuje správnost následně vydaného rozhodnutí ČSSZ ve smyslu ustanovení § 2, § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 správního řádu.

I.

Posudkem lékaře OSSZ Prachatice ze dne 25. 4. 2001 byl pan H. uznán ode dne 16. 2. 2001 částečně invalidním s tím, že u něj trvá dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, při němž míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti činí dle kapitoly XV odd. F položky č. 3 písm. b) přílohy č. 2 k vyhl. 284/95 Sb. ve znění pozdějších předpisů 50 %. Dg. zněla – chronický vertebrogenní bolestivý LS syndrom pravý na podkladě výhřezu disku L5/S1 vpravo se stavem po čerstvé operaci páteře dne 16. 2. 2001. Pan H. se po operaci cítil lépe, plnou invaliditu odmítl.

Posudkem lékaře OSSZ Prachatice ze dne 20. 12. 2001 byla ponechána částečná invalidita; bylo však konstatováno obnovení zdravotních potíží.

³³ Ustanovení § 3 správního řádu.

Posudkem lékaře OSSZ Prachatice ze dne 29. 9. 2004 byl pan H. uznán ode dne 30. 8. 2004 plně invalidní s tím, že u něho trvá dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který se destabilizoval a zhoršil a při němž míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti činí dle kapitoly XV odd. F pol. č. 3 písm. c) přílohy č. 2 k vyhl. 284/95 Sb. ve znění pozdějších předpisů 70 %. Dg. zněla – stav po neurochirurgické operaci páteře dne 16. 2. 2001; chronický, podstatně zhoršený vertebrogenní bolestivý LS syndrom pravý s iritací a zánikem kořene L5 a S1 oboustranně více vpravo se sensitivním i motor. zánikem 1. dx. Pan H. pracoval v době posouzení zdravotního stavu jako vrátný a v telefonní ústředně.

Posudkem lékaře OSSZ Prachatice ze dne 4. 11. 2005 byl pan H. nadále uznán plně invalidním, přičemž dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav odpovídá postižení uvedenému v kapitole XV oddílu F položce 3 písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. v platném znění míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti činí (s ohledem na těžké zhmoždění páteře vlivem autohavárie) 80 %. Dg zněla – těžký iritačně zánikový vertebrogenní bolestivý LS syndrom s lézí kořenů L5 a S1 vpravo, stav po (neúspěšné) operaci páteře ze dne 16. 2. 2001 pro LS syndrom.

Posudkem lékaře OSSZ Prachatice ze dne 9. 11. 2011 byla panu H. snížena invalidita III. stupně na invaliditu II. stupně, když pokles pracovní schopnosti způsobený dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem činil 50 %. Den změny byl určen datem kontrolní lékařské prohlídky 8. 11. 2011. Dg. zněla – chronický syndrom kaudy s oboustrannou tibioperoneální paresou, který se vyvinul po parc. hemilaminectomii L/S1 vpravo s následnou epidur. fibrosou – operace v roce 2001.

Z nálezů Centra pro léčení a výzkum bolestivých stavů při klinice rehabilitace a tělovýchovného lékařství UK 2. LF a FN Motol vyplývá, že se jedná o stav chronický s postupnou progresí. Ke stejnému závěru dospěla i neuroložka MUDr. B. A., s. r. o., když ve svých nálezech dodává, že pan H. je refrakterní na jakoukoliv chirurgickou léčbu, nebyla indikována ani neuromodulace. Trvající potíže s vyměšováním, musí brát denně analgetika i léky na neuropatickou bolest. Stav klinicky neuspokojivý, prognosticky nepříznivý, pro stěžovatele limitující a není již řešitelný. Doporučen režim vertebropat., nepřetěžovat, neprochladnout, nezvedat těžká břemena, vyvarovat se prochlazení, vyvarovat se práce v nefyziolog. poloze, vyvarovat se jednostranného přetížení, chůze s oběma holemi, šetřit PDK, doporučen klidový režim. Postupnou progresi zdravotních obtíží dokládá i elektromyografické vyšetření neurofyziologické laboratoře Nemocnice v Českých Budějovicích a další nálezy odborných lékařů.

II.

Je nesporné, že rozhodování o důchodových nárocích podmíněných nepříznivým zdravotním stavem je rozhodováním, které se velmi citelně

dotýká veřejných subjektivních práv pojištěnců. Každé takové rozhodnutí proto musí být náležitě odůvodněno, tak aby z něj bylo poznatelné, jaké důvody správní orgán k danému konkrétnímu rozhodnutí vedly. Platí-li uvedené obecně, tím spíše je nutno na těchto požadavcích trvat v případě rozhodování o snížení stupně invalidity, a tím snížení výše invalidního důchodu. Byl-li důchod přiznán a vyplácen řádově léta, představuje jeho snížení nepochybně velmi citelný zásah do života jeho pobíratele, neboť se na dávatelce důchodového pojištění mohl stát (a často jistě stal) zčásti či zcela existenčně závislý.³⁴

Vztáhnu-li výše uvedené na důchodový nárok pana M. H., pak jím napadnuté správní rozhodnutí uvedené kritérium nespĺňuje. Přestože je z posudkových hodnocení i z nálezů odborných lékařů zřejmé, že se zdravotní stav pana H. nelepší a spíše progreduje, byla posudkem lékaře OSSZ Prachatice ze dne 9. 11. 2011 panu H. snížena invalidita III. stupně na invaliditu II. stupně, když pokles pracovní schopnosti způsobený dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem činil 50 %. Změna posudkového závěru týkající se procentní míry poklesu pracovní schopnosti oproti posudkovým závěrům předchozích kontrolních lékařských prohlídek není nijak odůvodněna, což ve svém vyjádření uvádí i ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Joska. Odůvodněno není ani datum, kterým byla určena změna stupně invalidity, ani změna posudkového zhodnocení ve smyslu přiřazení reálně identického zdravotního postižení k odlišnému druhu zdravotních postižení uvedených v příloze vyhlášky o posuzování invalidity. Nemohu proto dospět k jinému závěru, než že lékařský posudek ze dne 9. 11. 2011, který byl podkladem rozhodnutí o změně stupně invalidity ze dne 13. 2. 2012, nepředstavuje vzhledem ke své stručnosti a nepřesvědčivosti dostatečnou oporu pro závěr o tom, že stěžovatel je ode dne 8. 11. 2011 invalidní ve II. stupni invalidity.

III.

Ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska se k důvodům zahájení šetření vyjádřil ve svém stanovisku ze dne 17. 5. 2012 (citováno výše v bodě B zprávy). V něm uvedl odůvodnění posudkových závěrů svědčící dle jeho názoru o správném a zákonném postupu posudkového lékaře OSSZ Prachatice, podle kterého ke snížení stupně invalidity došlo. Bez ohledu na skutečnost, že uvedená argumentace nemůže nic změnit na mém závěru o pochybení ČSSZ při vydání rozhodnutí ze dne 13. 2. 2012 (neboť uvedené argumenty měly

³⁴ Shodně viz ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, například rozsudek ze dne 10. května 2012, č. j. 3 Ads 179/2011-53.

být obsaženy v posudku a v odůvodnění rozhodnutí), dovolím si k jeho argumentům na tomto místě své zprávy se vyjádřit.

Ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňk Joska uvedl, že: *„... v posuzování invalidity je podstatný prvek stabilizace zdravotního stavu a adaptace posuzované osoby na své zdravotní postižení. Pro tento příznivě probíhající proces u pana M. H. svědčila při posuzování jeho zdravotního stavu skutečnost, že jmenovaný při invaliditě III. stupně pracoval v úvazku 20–30 hodin jako vrátný. Tato, i když nenáročná, výdělečná činnost svědčí pro zachovaný pracovní potenciál, který přesahuje 30 % pracovní schopnosti, zejména, je-li vykonávána soustavně“.*

Souhlasím s tím, že stabilizace zdravotního stavu je podstatným prvkem při posuzování invalidity. Domnívám se však, že z pracovní činnosti stěžovatele představované prací v telefonní ústředně nelze nutně a bez dalšího dojít k závěru, že se zdravotní stav stabilizoval. Ze zákonné definice invalidity vyplývá, že podstatou invalidity je pokles pracovní schopnosti. Nezbytnou součástí posudkového šetření by proto mělo být hodnocení pracovní schopnosti před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, po jeho vzniku a při každé jeho změně. V posudkové analýze by se lékař měl podrobně zabývat nejen charakterem práce, ale i pracovními podmínkami, dosaženým vzděláním, zkušenostmi posuzované osoby před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu; a nezná-li lékař nároky, které byly kladeny na výkon práce před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, nemůže hodnotit ani jejich změnu. Posudková lékařka OSSZ Prachatice v uvedeném smyslu pouze uvádí, že: *„posuzovaný ukončil SOU elektrotechnické v roce 1991, v oboru pracuje dosud, nyní na úvazek 20-30 h/týdně jako vrátný“.* Uvedené konstatování v sobě nese nejen vnitřní rozpor, navíc jej posudková lékařka ani dále v posudku nehodnotí.

Ze spisové dokumentace vyplývá, že pan H. ve zmíněném zaměstnání pracuje s přestávkami již od roku 2002 (tedy od doby, kdy byl částečně invalidní). Od uvedeného data již proběhlo několik kontrolních lékařských prohlídek se závěrem, že je plně invalidní. V uvedeném zaměstnání pracuje v rámci nepravidelné pracovní doby, přičemž mu uvedená práce byla dle jeho slov doporučena nejen lékaři specialisty, ale také posudkovou lékařkou OSSZ, a to zejména z psychologického hlediska. Závěr Ing. Zdeňka Josky o tom, že zmíněné zaměstnání svědčí o zachované pracovní schopnosti v míře převyšující 30 %, se mi jeví jako formální a nepřesvědčivý.

„... Jedním z důvodů, který může přispět ke změně stupně invalidity, je zjištění, že poživatel invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně výkonem výdělečné činnosti prokazuje, že je bez vážného zhoršení zdravotního stavu schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost vůbec, nebo

DŮCHODY II

ve větším rozsahu, než bylo původně předpokládáno. Tento předpoklad je u pana M. H. splněn...“

S ohledem na skutečnost, že pan H. v uvedeném zaměstnání pracuje od roku 2002, se jeví nepravděpodobným, že by byl uvedený předpoklad splněn ode dne konání kontrolní lékařské prohlídky dne 8. 11. 2012, respektive chybí jakékoliv odůvodnění takového závěru.

Z uvedených důvodů proto závěr Ing. Josky, podle kterého je „*důvodem snížení stupně invalidity dosažení stabilizace zdravotního stavu pana M. H. a jeho adaptace na své zdravotní postižení*“, považuji pouze za formální odůvodnění posudkového závěru, které není nijak doloženo. Jedná se přitom o zásadní skutečnost, o které by neměly panovat žádné pochybnosti, neboť neměnnost (respektive mírná progresse onemocnění) zdravotního stavu již z povahy věci omezuje prostor pro rozhodnutí o snížení stupně invalidity.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností končím své šetření ve věci podnětu pana M. H. v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že jsem v postupu České správy sociálního zabezpečení v řízení o důchodovém nároku jmenovaného shledal pochybení spočívající v porušení ustanovení § 2, § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 správního řádu.

O výsledku šetření bude vyrozuměn pan M. H. a ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska, kterého žádám, aby se k mým závěrům v zákonné lhůtě 30 dnů vyjádřil.

E – VÝSLEDEK

ČSSZ nesouhlasila se závěrem ochránce, avšak při nejbližší (plánované) mimořádné kontrolní lékařské prohlídce přiznala stěžovateli vyšší (třetí) stupeň invalidity. Ochránce vyřizování podnětu uzavřel, protože přechodné snížení invalidity na druhý stupeň nemělo negativní vliv na vyšší důchodu stěžovatele; podle „ochranného“ ustanovení zákona mělo ke snížení důchodu dojít až po 12 měsících, avšak v mezidobí se stupeň invalidity opět navýšil.

Orgán sociálního zabezpečení postupuje nesprávně, pokud označí za datum vzniku invalidity bez dalšího odůvodnění dle § 7 písm. g) vyhlášky č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity, nahodilé datum prvního vyšetření u psychiatra, je-li vzhledem k charakteru onemocnění a z podkladů o léčbě obdobných zdravotních obtíží u lékařů jiných odborností zřejmé, že invalidita mohla vzniknout k dřívějšímu datu.

Neodůvodnění data vzniku invalidity

V Brně dne 2. února 2016
Sp. zn. 6994/2013/VOP/EH

Zpráva o šetření ve věci podnětu paní H. Š.

Paní H. Š. (dále také „stěžovatelka“) se na mě obrátila ve věci opakovaného nepřiznání invalidního důchodu. Z podnětu vyplynulo, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby důchodového pojištění.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Šetření jsem zaměřila zejména na posouzení správnosti stanovení data vzniku invalidity. Za tímto účelem jsem si od České správy sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“) vyžádala dávkový a posudkový spis stěžovatelky.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Rozhodnutím ze dne 16. července 2008 zamítla ČSSZ žádost paní Š. o invalidní důchod ze dne 12. března 2008 s odůvodněním, že nezískala v rozhodném období potřebnou dobu důchodového pojištění, tedy pět let doby pojištění z posledních deseti let před vznikem invalidity. Jmenovaná byla uznána plně invalidní dnem 16. května 2008, datum vzniku invalidity bylo stanoveno dnem jejího vyšetření v psychiatrické ordinaci, přičemž odborné vyšetření neurologie a psychiatrie si v dubnu 2008 vyžádala OSSZ Trutnov po přijetí žádosti.

Dle posudku o zdravotním stavu vypracovaném OSSZ Trutnov dne 25. června 2008 odpovídal dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav posuzované zdravotnímu postižení uvedenému v kapitole V (duševní poruchy a poruchy chování) položce 4 (neurotické, stresové a somatomorfnní poruchy, úzkostné a fobické poruchy, obsedantně kompulsivní poruchy, reakce na stres, poruchy přizpůsobení, disociační poruchy) písm. d) (zvlášť těžké poruchy) přílohy č. 2 k vyhlášce č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění. Míra poklesu pracovní schopnosti jmenované činila 70 %.

Další žádost podala stěžovatelka dne 13. dubna 2010. V té době již platila i alternativní podmínka získání deseti let doby pojištění z posledních dvaceti let před vznikem invalidity. ČSSZ žádost rozhodnutím ze dne 9. června 2010 opět zamítla z důvodu nezískání potřebné doby důchodového pojištění. Námitky stěžovatelky ČSSZ zamítla rozhodnutím ze dne 27. ledna 2011 s tím, že v rozhodném období dvaceti let před vznikem invalidity získala pouze 9 let a 110 dnů doby pojištění. Podle posudku o invaliditě vypracovaného ČSSZ, pracovištěm pro námitkové řízení v Liberci, dne 20. prosince 2010, byla posuzovaná plně invalidní od 16. května 2008, invalidní ve III. stupni do 5. května 2010 a od 6. května 2010 invalidní v I. stupni.

Dle posudku i rozhodnutí odpovídal její dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav od vzniku invalidity zdravotnímu postižení uvedenému v kapitole V položce 4 písm. d) přílohy č. 2 k vyhlášce č. 284/1995 Sb., pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 70 %. V období od 1. ledna 2010 do 5. května 2010 bylo za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu s nejvýznamnějším dopadem na pokles pracovní schopnosti označeno zdravotní postižení uvedené v kapitole V (duševní poruchy a poruchy chování), položce 4 (afektivní poruchy – poruchy nálady, deprese) písm. d) přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity (tj. těžké postižení), pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 70 %.

Od 6. května 2010 pak bylo za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu s nejvýznamnějším dopadem na pokles pracovní schopnosti označeno zdravotní postižení uvedené v kapitole V, položce 4 písm. c) přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity (středně těžké postižení), pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 45 %.

Stěžovatelka poté znovu marně žádala o invalidní důchod v lednu 2012 a v červenci 2014. Žádosti byly zamítnuty pro nesplnění potřebné doby pojištění. Dle posudku OSSZ Trutnov ze dne 14. července 2014 **byla od 16. května 2008 částečně invalidní a od 1. ledna 2010 invalidní ve II. stupni.**

Jelikož jsem pojala pochybnost ohledně správnosti stanoveného data vzniku invalidity stěžovatelky, požádala jsem o vyjádření k případu ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ, který mě informoval, že ČSSZ po zhodnocení případu dala podnět k provedení mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Poté mi zaslal její výsledek, posudek o invaliditě vypracovaný OSSZ Trutnov dne 29. května 2014. Posudková lékařka v něm dospěla k závěru, že zdravotní stav stěžovatelky odpovídá k datu prohlídky invaliditě III. stupně, tedy že dochází ke změně stupně invalidity. Na základě mojí připomínky, že posudek neobjektivizuje datum vzniku invalidity stěžovatelky, ČSSZ nechala vypracovat opravný posudek.

Posudková lékařka OSSZ Trutnov v opravném posudku ze dne 14. července 2014 po prostudování doplněné spisové dokumentace konstatovala, že *„rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je u klientky psychická porucha, zprvu hodnocena jako neurotická, později přehodnocena na poruchu depresivní, špatně reagující na léčbu farmaky. Rozvíjela se postupně, v souvislosti s nadměrnou emocionální zátěží vztahovou, v kombinaci s osobnostním nastavením. S největší pravděpodobností došlo ke konverzi psychického napětí do různých tělesných symptomů, částečně psychického charakteru. Popisované příznaky somatické i psychické povahy jsou již fixované“*.

Posudková lékařka v nově vypracovaném posudku revidovala své vlastní posudkové závěry týkající se vývoje zdravotního stavu posuzované. Zatímco v posudku ze dne 29. května 2014 dospěla k závěru, že u posuzované se mění dnem posouzení invalidita II. stupně na invaliditu III. stupně, v nově vypracovaném posudku konstatovala, že posuzovaná je nadále invalidní ve II. stupni.

V posudku též dospěla k závěru, že ponechává datum vzniku invalidity dnem 16. května 2008, a to z toho důvodu, že tímto dnem byla zahájena systematická léčba posuzované v psychiatrické ambulanci. Uvedla současně, že se nejednalo o plnou invaliditu, nýbrž o invaliditu částečnou. Dle jejího názoru došlo při posouzení zdravotního stavu na LPS OSSZ Trutnov dne 25. 6. 2008 k nesprávnému použití posudkových kritérií při vyhodnocení druhu zdravotního postižení, které bylo rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého stavu. Jednalo se o poruchu neurotickou a zdravotní stav měl být posouzen podle kapitoly V položky 4 přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., z funkčního hlediska postižení těžké [tedy písm. c)], nikoliv však zvláště těžké [písm. d)].

Dále k věci uvedla, že: *„částečnou invaliditu nelze stanovit dřívějším datem, neboť klientka se na odborném pracovišti (míněno na psychiatrii) systematicky neléčila, a to i když si svého zdravotního stavu a celkově nepříznivé situace byla vědoma. Nejednalo se u ní o psychotickou poruchu“*. V posudku přitom zmiňuje lékařské zprávy z března až července 2004 vypovídající o reaktivně úzkostně depresivních obtížích stěžovatelky, pro které byl ordinován Neurol, pak přidán Prothiaden (léčivý přípravek k léčbě deprese). Dále uvádí, že: *„na kontrolní vyšetření dne 27. července 2004 se klientka nedostavila, neomluvila se. Lze usuzovat, že došlo ke zlepšení a odbornou pomoc již nepotřebovala. Psychiatra vyhledala až dne 16. května 2008“*. K tomu bych poznamenala, že stěžovatelka psychiatra sama nevyhledala. Dostavila se k němu na výzvu OSSZ Trutnov po podání žádosti.

Z posudku dále vyplývá, že *„recidivující kolapsové stavy, jejichž původ se částečně podařilo objasnit vyšetřením na nakloněné rovině dne 4. září 2007 a které s menší frekvencí přetrvávají i po zavedení příslušné*

lčby, nebyly před datem 16. května 2008, ale ani po tomto datu, důvodem k uznání invalidity. Chronická bolest hlavy, pro kterou je klientka od roku 2006 léčena na neurologii, nebyla přede dnem 16. května 2008 ani po tomto datu důvodem k uznání invalidity, a to i kdybychom ji z funkčního hlediska srovnávali s migrénou“.

ČSSZ poté rozhodnutím ze dne 6. srpna 2014 zamítla další žádost stěžovatelky o invalidní důchod, neboť vzhledem k posudku OSSZ Trutnov ze dne 14. července 2014, který potvrdil okamžik vzniku invalidity dnem vyšetření v psychiatrické ambulanci, nezískala jmenovaná potřebnou dobu pojištění. Námitky stěžovatelky ČSSZ rozhodnutím ze dne 19. září 2014 z téhož důvodu zamítla.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Podle ustanovení § 5 písm. a) bodu 1 zopsz rozhoduje ČSSZ o dávkách důchodového pojištění, pokud není v tomto zákoně stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizuje výplaty těchto dávek. Podle ustanovení § 108 citovaného zákona se na řízení ve věcech důchodového pojištění vztahuje správní řád, pokud zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení nestanoví jinak.

Správní orgán je dle ustanovení § 3 správního řádu povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy), a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 správního řádu (zásada legality, zákazu zneužití pravomoci, šetření práv nabytých v dobré víře, proporcionality, ochrany veřejného zájmu, nestranného postupu a rovného přístupu a ochrany legitimního očekávání). K tomu, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, si musí opatřit nezbytné důkazní prostředky (§ 50 odst. 2 správního řádu). Při hodnocení podkladů je správní orgán povinen přihlížet ke všemu, co v řízení v dané věci vyšlo najevo.

Posouzení zdravotního stavu žadatele o dávku důchodového pojištění podmíněnou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem vyžaduje odborné medicínské znalosti. Ze své pozice nejsem oprávněna posuzovat zdravotní stav a hodnotit, zda je žadatel o důchod invalidní, případně v jakém stupni. Nemám k tomu zákonné kompetence ani odborné medicínské znalosti. Proto jsem ani v rámci svého šetření nehodnotila zdravotní stav stěžovatelky a hodnotila pouze postup orgánu sociálního zabezpečení.

Po zhodnocení postupu ČSSZ jsem shledala v případě paní H. Š. pochybení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci a nepřesvědčivém odůvodnění stanovení data vzniku její invalidity. Jmenovaná byla uznána invalidní dnem 16. května 2008, přičemž uvedené

datum vzniku invalidity vychází pouze z data vyhotovení psychiatrického nálezu. V daném případě se jedná o zcela nahodilé datum neodrážející zdravotní stav jmenované. Jak jsem již zmínila, stěžovatelka se dostavila k vyšetření na psychiatrii na výzvu OSSZ Trutnov poté, co s ohledem na nedobrý zdravotní stav požádala o invalidní důchod. Domnívám se, že její invalidita vznikla téměř jistě dříve než k tomuto datu, jak se pokusím vysvětlit.

Vzhledem k charakteru onemocnění stěžovatelky (duševní poruchy a poruchy chování – depresivní fáze středně těžká až hraničně těžká) je pravděpodobné, že zdravotním postižením, pro které byla shledána invalidní dnem vyšetření v psychiatrické ordinaci, byla ovlivněna její pracovní schopnost již v předchozím období, i když se neléčila u psychiatra, nýbrž na neurologii, interně a u praktické lékařky, což dokládají hojné lékařské zprávy. Je zřejmé, že zdravotní potíže obdobné těm, pro které byla stěžovatelka uznána invalidní, se u ní začaly projevovat mnohem dříve, než bylo u lékařky odbornosti psychiatrie diagnostikováno její onemocnění.

Posudek OSSZ Trutnov ze dne 25. června 2008 obsahuje následující posudkové zhodnocení: *„K profesi prodavačky posuzujeme zdravotní stav 44leté ženy, u které dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav je způsoben souběhem onemocnění. Nejzávažnější příčinou zůstávají recidivující kolapsové stavy, opakující se s vysokou frekvencí, multifaktoriální etiologie v rámci disociativní poruchy. Rovněž projevy ischemie laterálně, nižší aerobní výkon, vertigo s pádem při oblékání. Dle psychiatra není aktuálně schopna pracovního zařazení, je předpoklad dlouhodobé léčby s nejistou prognózou. Nemocná zůstává v léčení neurologa, internisty a psychiatra.“*

Z téhož posudku lze vyčíst i závěry psychiatrického vyšetření MUDr. K. ze dne 16. května 2008: *„Dle dokumentace somatické nálezy zcela nevysvětlují symptomatologii, a navíc farmakologická léčba je zcela bez efektu, včetně psychofarmak (pozn. antidepresiva a anxiolytika). Po vyloučení somatické příčiny je možné uvažovat o disociativní (konverzní) etiologii potíží (F44), léčba této poruchy je svízelná, většinou psychoterapeutická, dlouhodobá, alexitymické ladění pacientky (pozn. neschopnost popsat svůj psychický stav) však zhoršuje prognózu účinnosti psychoterapií. Navíc pacientka psychosomatickou podstatu potíží zcela odmítá.“*

Lékařská zpráva psychiatrické ambulance ze dne 3. června 2009 podepsaná MUDr. K. uvádí: *„V péči psychiatra je cca půl roku, předtím však dlouhé období psychické alterace bez léčby. Vedena jako osobnost v dlouhodobé psychické nadměrné zátěži, v důsledku které zpočátku somatizuje, tj. psychické potíže transformuje do závažných tělesných symptomů, které vzhledem k jejich psychosomatické povaze nereagují na standardní lékařské postupy a pacientku pracovní i sociálně těžce handicapují. Sekundární depresivní porucha jako reakce na zátěž, chronicky*

zhoršený somatický stav a jeho neléčitelnost. Pacientka není a nejspíš nebude schopna výdělečné činnosti. S obtížemi zvládá péči o domácnost.“

Posudek o invaliditě ze dne 20. prosince 2010 vypracovaný ČSSZ, lékařskou posudkovou službou, pracovištěm pro námitkové řízení v Liberci, konstatuje v rámci skutkových zjištění o zdravotním stavu jmenované: **„depressivní fáze středně těžká až hraničně těžká od roku 2006“**. Dále zmiňuje, že *„dokumentace obsahuje hojné množství interních vyšetření, neurologické záznamy Dr. M. od data 9/2006“*.

Datum vzniku invalidity bylo odvozeno od kontaktu stěžovatelky s psychiatrickou ordinací, kam byla odeslána OSSZ Trutnov po podání žádosti o invalidní důchod, během kterého bylo diagnostikováno její onemocnění jako disociativní porucha těžkého stupně a zahájena odborná léčba. Tehdy u ní byla zjištěna tato porucha již ve formě těžkého onemocnění. Míra poklesu soustavné výdělečné činnosti byla k 16. květnu 2008 stanovena na 70 %. Duševní stav stěžovatelky v období před tímto datem nebyl blíže zdokumentován. Se svými zdravotními potížemi se sice léčila, avšak ne u lékaře odbornosti psychiatrie, přestože **psychiatrickou ambulanci navštívila již v roce 2004** v souvislosti s úmrtím svého otce. Tehdy dle posudku v objektivním nálezu popisováno **„zpomalené psychomotorické tempo, depressivní, neodklonitelné ladění“**. Po čase však ambulanci přestala navštěvovat a v léčbě svých zdravotních potíží pokračovala u lékařů jiných odborností, pravděpodobně je nedávala do souvislosti se svou psychikou. Postup pacientky vysvětluje i výše citovaný závěr MUDr. K. v tom smyslu, že *„pacientka psychosomatickou podstatu potíží zcela odmítá“*.

Z odborné literatury týkající se depresivní poruchy, na kterou byla nakonec přehodnocena dříve diagnostikovaná neurotická porucha stěžovatelky, vyplývá, že není výjimkou, pokud se nemocní s touto poruchou neléčí po určité dobu či vůbec u psychiatra. *„Každý lékař se bez ohledu na svoji specializaci s touto poruchou setkává ve své klinické praxi a část spektra depresivních poruch i sám léčí. Také preskripce většiny antidepressiv je umožněna všem lékařům. Až dvě třetiny pacientů s depresivním onemocněním léčí praktičtí lékaři, protože je to pro nemocné společensky přijatelnější, a vyhnou se tak stigmatizaci psychického onemocnění.“* (MUDr. Alexandra Žourková, CSc.: Depresivní porucha, 6. října 2008, Psychiatrická klinika LF MU a FN Brno); <http://zdravi.e15.cz/clanek/pri-loha-lekarske-listy/depressivni-porucha-382724>

Konstantní judikatura správních soudů se shoduje v tom, že datum vzniku invalidity by mělo být stanoveno ke dni, v němž u pojištěnce došlo ke vzniku zdravotního postižení způsobujícího dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Vznik invalidity je objektivně existujícím stavem, a nelze ho proto stanovit na základě nahodilých skutečností, jakými v konkrétních případech mohou být např. počátek hospitalizace, datum

lékařského vyšetření, datum podání žádosti o invalidní důchod, datum skončení výplaty nemocenského, jestliže podle zdravotních změn a vyšetření je možno spolehlivě usoudit, ke kterému datu invalidita skutečně vznikla. Pokud nelze datum vzniku invalidity stanovit alespoň s vysokou pravděpodobností, např. vznikla-li invalidita postupně, je třeba tuto skutečnost blíže zdůvodnit a uvést den, kdy již byla její existence nepochybná.³⁵

Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„za vadu řízení před správním orgánem spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy za důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., je třeba považovat určení dne vzniku invalidity u stěžovatele trpícího schizofrenií dnem, kdy byla tato nemoc u stěžovatele diagnostikována, ačkoliv vzhledem k plíživému charakteru tohoto onemocnění není možné vyloučit, že stěžovatelův nepříznivý zdravotní stav vznikl již před datem diagnostikování choroby lékařským vyšetřením; to platí tím spíše za situace, kdy stěžovatel udával zdravotní obtíže odpovídající uvedenému onemocnění již několik let před jeho diagnostikováním“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č. j. 3 Ads 6/2004-47, publikovaný pod č. 404/2004 Sb. NSS). V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval: **„Datum diagnostikování nemoci je skutečností nahodilou.“**

NSS v podobném případě, kdy bylo též datum vzniku invalidity stanoveno s ohledem na první kontakt posuzovaného s psychiatrem a diagnostikována duševní porucha, upozorňuje, že *„pro spravedlivé rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu stěžovateli je nutno správně stanovit datum vzniku invalidity s přihlédnutím k jeho diagnóze a že dle judikatury Nejvyššího správního soudu v případě plíživé psychické choroby není možno stanovit bez dalšího přesvědčivého odůvodnění jako datum vzniku invalidity datum prvního vyšetření u odborného lékaře“*.³⁶

Mám za to, že v případě paní Š. nelze bez dalšího vyvodit závěry o zlepšení zdravotních potíží v roce 2004 a nepotřebnosti další odborné pomoci pouze ze zjištění, že v léčbě u psychiatra nepokračovala. Tím spíše, když z podkladů vyplývá, že odmítala psychosomatickou podstatu svých potíží a se svými zdravotními potížemi navštěvovala lékaře jiných odborností, přičemž zhoršení jejího zdravotního stavu se váže již k období roku 2006. I z odborného vyjádření psychiatricky MUDr. K. ze dne 3. června 2009 přitom vyplývá, že stěžovatelka byla sice k tomu datu již v péči psychiatra, ale tomu předcházelo dlouhé období psychické alterace bez

³⁵ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-20, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č. j. 3 Ads 6/2004-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2005, č. j. 4 Ads 32/2004-69, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 4 Ads 61/2006-62.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2010, č. j. 6 Ads 133/2009-82.

léčby. Dle mého zjištění se tak posudkoví lékaři hodnotící vznik její invalidity nevypořádali dostatečně s otázkou existence a vývoje její psychické poruchy před datem jejího diagnostikování v psychiatrické ambulanci, tedy přede dnem 16. května 2008. Z posudku OSSZ Trutnov ze dne 14. července 2014 přitom vyplývá, že se psychická porucha stěžovatelky rozvíjela postupně, v souvislosti s nadměrnou emocionální zátěží vztahovou, v kombinaci s osobnostním nastavením. Těto zátěži byla stěžovatelka vystavena několik let před uvedeným datem.

Jelikož skutková zjištění vztahující se k odůvodnění data vzniku invalidity stěžovatelky nejsou úplná a datum 16. května 2008 je ve vztahu k příčině jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nahodilé, konstatuji, že posudkové závěry týkající se invalidity a okamžiku jejího vzniku nesplňují požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Je více než pravděpodobné, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav mající vliv na pracovní schopnost stěžovatelky vznikl už před uvedeným datem.

Co možná nejspolehlivější určení data vzniku invalidity je přitom zásadní skutečností pro posouzení podmínek vzniku nároku na invalidní důchod. V daném případě hraje pečlivé posouzení této otázky stěžejní roli. Stěžovatelce chybí 255 dnů doby pojištění z celkové doby deseti let. Pokud by byla shledána invalidní již v polovině roku 2007 či k dřívějšímu datu, mohl by jí být při splnění potřebné doby důchodového pojištění před vznikem invalidity přiznán invalidní důchod.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše uvedených zjištění jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se orgány správy sociálního zabezpečení dopustily v důchodové záležitosti paní H. Š. pochybení spočívajícího v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci a nepřesvědčivém odůvodnění stanovení data vzniku invalidity stěžovatelky.

Zprávu o šetření zasílám řediteli odboru interního auditu a kontroly České správy sociálního zabezpečení Ing. Zdeňku Joskovi a žádám, aby se v zákonné lhůtě vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

E – VÝSLEDEK

Na základě zprávy o šetření ČSSZ dala podnět k provedení mimořádné kontrolní lékařské prohlídky se zaměřením zejména na posouzení správnosti stanovení data vzniku invalidity tak, aby posudkové závěry splňovaly požadavek úplnosti a přesvědčivosti.

Je chybným postupem správního orgánu, pokud bez dalšího odůvodnění (podle § 7 písm. g) vyhlášky č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity) označí vznik invalidity nahodilým datem, kterým je například datum podání žádosti o invalidní důchod, pokud z vyšetření a zdravotních změn vyplývá, že invalidita posuzovaného jakožto objektivně existující stav mohla vzniknout k jinému datu.

Neodůvodnění data vzniku invalidity

V Brně dne 16. února 2016
Sp. zn. 3028/2015/VOP/EH

Vážený pane řediteli,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření podnětu, který podal pan V. R. ve věci invalidního důchodu. Stěžovatel v něm poukazuje na svou nepříznivou sociální situaci odvíjející se od skutečnosti, že již od doby studia trpí vážným psychickým onemocněním, které způsobilo jeho invaliditu, invalidní důchod mu však byl přiznán v minimální částce.

Zjistila jsem, že ČSSZ (dále jen „ČSSZ“) rozhodnutím ze dne 2. května 2012 přiznala stěžovateli ode dne 15. dubna 2012 invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně v částce 3 040 Kč. Dle posudku posudkové lékařky Městské správy sociálního zabezpečení Brno (dále jen „MSSZ Brno“) ze dne 15. března 2012 se stal invalidním ke dni 21. února 2012, přičemž z posudku vyplývá, že „vznik invalidity byl stanoven datem uplatnění nároku“. Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele s nejvýznamnějším dopadem na pokles jeho pracovní schopnosti bylo označeno zdravotní postižení uvedené v kapitole V (duševní poruchy a poruchy chování) položce 3 (schizofrenie, schizofrenní poruchy a poruchy s bludy) písm. e) (zvláště těžké postižení) přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity, pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 70 %.

Z podkladů ve spisu vyplývá, že stěžovatel onemocněl paranoidní schizofrenií, pro kterou byl uznán invalidním, již v průběhu vysokoškolského studia. Léčba jeho onemocnění započala hospitalizací na Psychiatrické klinice FNB od 11. října do 4. prosince 2009. Poté pokračoval v ambulantním léčení u MUDr. O., další hospitalizace proběhla v roce 2010. V průběhu pokračující ambulantní léčby se mu podařilo úspěšně dokončit studium. Krátce po nástupu do zaměstnání však došlo opětovně ke zhoršení jeho zdravotního stavu, musel být proto hospitalizován na téže psychiatrické klinice, kde byl v léčbě od 13. října do 23. listopadu 2011. Vzhledem k trvajícím vážnému zdravotnímu stavu a pracovní neschopnosti požádal dne 27. ledna 2011 o invalidní důchod. Znovu zhoršený zdravotní stav stěžovatele si vzápětí vyžádal i jeho další hospitalizaci od 14. února do 2. března 2012. Proti rozhodnutí ČSSZ o přiznání

invalidního důchodu námitky nepodal. Neučinil tak právě z důvodu svého vážného zdravotního stavu.

Jelikož jsem již z podnětu a písemností k němu přiložených pojala pochybnost ohledně správnosti stanoveného data vzniku invalidity stěžovatele, požádala jsem Vás o vyjádření k případu. Následně jste mě informoval, že ČSSZ zpracovala v součinnosti s odborem lékařské posudkové služby recenzi zdravotního stavu stěžovatele. Pokud jde o zdravotní anamnézu v období před vznikem invalidity v roce 2012, uvedl jste k věci následující:

„První kontakt jmenovaného s psychiatrií byl zaznamenán koncem roku 2009, kdy byl od 11. října do 4. prosince 2009 hospitalizován cestou Krizového centra (jednalo se o první ataku psychotického onemocnění) na Psychiatrické klinice FNB, do té doby zvládal studium bez větších problémů. V roce 2010 proběhla kontrolní hospitalizace se závěrem, že se jedná o kvalitní remisi (přechodné vymizení příznaků nemoci), dále byl léčen již jen ambulantně. Další hospitalizace se uskutečnila na doporučení psychiatrické ambulance od 13. října 2011 do 23. listopadu 2011 pro druhou ataku schizofrenie (předcházelo jednorázové užití THC, po němž se vrátily psychické obtíže, vadila mu i práce ve směnném provozu, došlo ke změně depotního antipsychotika z Risperdalů na Invegu), akutní fáze byla zvládnuta olanzapinem, poté byl převeden na risperidon a posléze na jeho dlouhodobou depotní formu, bylo dosaženo velmi kvalitní remise. K dekompenzacím zdravotního stavu, které si vyžádaly opakovanou psychiatrickou hospitalizaci po roce 2010, došlo buď z důvodu nedodržení léčebného režimu pacientem, změnou medikace, případně nesprávným léčebným postupem ošetřujícího lékaře. Po úpravě medikace a vyloučení ostatních příčin akutní fáze poměrně rychle odezněla.“

Dle Vašeho vyrozumění ČSSZ dospěla k závěru, že datum vzniku invalidity bylo stanoveno správně, přezkoumání zdravotního stavu stěžovatele v rámci kontrolní lékařské prohlídky by tedy bylo neúčelné a nepřineslo by jiný posudkový závěr.

S tímto hodnocením jsem se neztotožnila, i když ze své pozice nejsem oprávněna posuzovat zdravotní stav a hodnotit, zda je či byl žadatel o důchod invalidní, od kterého data a v jakém stupni, neboť k tomu nemám zákonné kompetence ani odborné medicínské znalosti. V rámci svého šetření jsem však hodnotila postup orgánu sociálního zabezpečení.

Podle ustanovení § 5 písm. a) bodu 1 zopsz rozhoduje ČSSZ o dávkách důchodového pojištění, pokud není v tomto zákoně stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizuje výplaty těchto dávek. Podle ustanovení § 108 citovaného zákona se na řízení ve věcech důchodového pojištění vztahuje správní řád, pokud zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení nestanoví jinak. Dle ustanovení § 3 správního řádu je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl

zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy), a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 správního řádu (zásada legality, zákazu zneužití pravomoci, šetření práv nabytých v dobré víře, proporcionality, ochrany veřejného zájmu, nestranného postupu a rovného přístupu a ochrany legitimního očekávání). K tomu, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, si musí opatřit nezbytné důkazní prostředky (§ 50 odst. 2 správního řádu). Při hodnocení podkladů je povinen přihlížet ke všemu, co v řízení v dané věci vyšlo najevo.

Judikatura správních soudů se shoduje v tom, že datum vzniku invalidity by mělo být stanoveno ke dni, v němž u pojištěnce došlo ke vzniku zdravotního postižení způsobujícího dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Vznik invalidity je objektivně existujícím stavem, a nelze ho proto stanovit na základě nahodilých skutečností, jakými v konkrétních případech mohou být např. počátek hospitalizace, datum lékařského vyšetření, datum podání žádosti o invalidní důchod, datum skončení výplaty nemocenského, jestliže podle zdravotních změn a vyšetření je možno spolehlivě usoudit, ke kterému datu invalidita skutečně vznikla. Pokud nelze datum vzniku invalidity stanovit alespoň s vysokou pravděpodobností, např. vznikla-li invalidita postupně, je třeba tuto skutečnost blíže zdůvodnit a uvést den, kdy již byla její existence nepochybná.³⁷ Nárok na důchod vzniká dnem splnění všech podmínek stanovených zákonem pro daný druh důchodu. V případě invalidního důchodu vzniká, jestliže se pojištěnec stal invalidním a získal potřebnou dobu pojištění.

Zjistila jsem, že dle posudku MSSZ Brno ze dne 15. března 2012 byl stěžovatel uznán invalidním dnem 21. února 2012, přičemž posudková lékařka za okamžik vzniku invalidity označila datum uplatnění nároku. Mám za to, že invalidita stěžovatele vznikla s nejvyšší pravděpodobností dříve než k uvedenému datu, jak se pokusím vysvětlit dále.

V daném případě se jedná o nahodilé datum, které neodráží zdravotní stav stěžovatele, jak je zřejmé i z konstatování posudkové lékařky. Datum 21. února 2012 se navíc ani neshoduje s datem uplatnění nároku, jak lze ověřit ze žádosti stěžovatele o invalidní důchod ze dne 27. ledna 2012. Dle mého zjištění odráží pravděpodobně datum sepsání lékařského nálezu praktickou lékařkou pro posouzení zdravotního stavu. I toto datum lze však ve vztahu ke zdravotnímu stavu stěžovatele označit za nahodilé.

Před uvedeným datem byl stěžovatel z důvodu onemocnění, pro něž byl shledán invalidním, již čtyřikrát hospitalizován, poprvé v roce 2009

³⁷ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012-20, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 4 Ads 118/2010-174, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č. j. 3 Ads 6/2004-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2005, č. j. 4 Ads 32/2004-69, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 4 Ads 61/2006-62.

s diagnózou akutní schizoformní psychotická porucha, dle pozdějších lékařských zpráv první ataka schizofrenie, další hospitalizace proběhly v letech 2010, 2011 a 2012. V mezidobí probíhala ambulantní léčba onemocnění, které již bylo diagnostikováno jako paranoidní schizofrenie. Dle stanoveného data měla invalidita stěžovatele vzniknout až v průběhu jeho čtvrté hospitalizace (uskutečnila se od 14. února 2012 do 2. března 2012), přičemž byl rovnou uznán invalidním ve třetím stupni.

Posudek MSSZ Brno ze dne 15. března 2012 obsahuje následující posudkové zhodnocení: „Od roku 2009 v léčení psychiatrie pro závažné psychické onemocnění – paranoidní schizofrenii. Od roku 2009 dosud vyžadoval zdravotní stav posuzovaného opakovanou léčbu za hospitalizace, tato se dosud uskutečnila třikrát, poslední v letošním roce. Dle doložených odborných nálezů jsou časté ataky, s funkčně residuální symptomatikou se závažným narušením výkonu. Stupeň postižení hodnocen jako těžký se závažným narušením výkonu. Jedná se o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který významnou měrou narušuje pracovní potenciál posuzovaného, dosahující invalidity třetího stupně.“

Po tomto zhodnocení posudková lékařka pouze konstatovala vznik invalidity datem uplatnění nároku a označila je dnem 21. února 2012. I když v posudkovém zhodnocení opakovaně uvedla, že léčba onemocnění probíhala od roku 2009, nezabývala se nikterak blíže obdobím od počátku léčby do jara 2012 a možností dopadu onemocnění na pracovní schopnost stěžovatele v předchozím období. Z výčtu lékařských zpráv, které posudková lékařka shromáždila dle posudku před posouzením zdravotního stavu a data vzniku invalidity stěžovatele, navíc vyplývá, že neměla k dispozici zprávu z hospitalizace stěžovatele v roce 2010 ani zdravotnickou dokumentaci z jeho ambulantní léčby, která probíhala mezi hospitalizacemi. Nedošlo tak ke shromáždění úplné zdravotnické dokumentace týkající se vývoje zdravotního stavu stěžovatele. Strohé označení data vzniku invalidity, mimoto nesprávně označené jako datum uplatnění nároku, nelze vnímat jako přesvědčivé odůvodnění okamžiku vzniku invalidity stěžovatele.³⁸

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vzhledem k tomu, že posudek tvoří v podstatě jediný podklad pro posouzení zdravotního stavu, respektive splnění podmínky invalidity, musí být jeho závěry především rádě odůvodněny a posudkový lékař je povinen se přesvědčivě vypořádat se všemi zjištěnými skutečnostmi, které by mohly být významné pro posouzení zdravotního stavu. Posudek, který neobsahuje náležité odůvodnění posudkových závěrů, nelze vzít za přesvědčivý.³⁹

³⁸ Ustanovení § 7 písm. g) vyhlášky o posuzování invalidity.

³⁹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-24.

Pokud posudkové závěry týkající se invalidity a okamžiku jejího vzniku nesplňují požadavek úplnosti a přesvědčivosti, došlo k vadě správního řízení o žádosti stěžovatele.

Stěžovatel je nadále invalidní ve třetím stupni, což potvrdil i posudek MSSZ Brno ze dne 13. března 2015. I z tohoto posudku vyplývá, že stěžovatel byl „v léčení psychiatrie od roku 2009 pro závažné psychické onemocnění (paranoidní schizofrenii) a jeho zdravotní stav vyžadoval od roku 2009 opakovanou léčbu za hospitalizace“. Dle posudku se jedná o „velmi těžké funkční postižení s chronickým průběhem, s vysokým rizikem dekompenzace“.

Z Vašeho vyjádření k případu též vyplynulo, že dle ČSSZ u stěžovatele došlo v předchozím období opakovaně k dekompenzacím jeho zdravotního stavu. Vypovídají o tom i zdravotnické nálezy. Ačkoliv tato skutečnost mohla způsobit dřívější vznik dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele, ČSSZ se k této možnosti blíže nevyjádřila, pouze zmínila pravděpodobné důvody zhoršení příznaků onemocnění.

Jelikož skutková zjištění vztahující se k odůvodnění data vzniku invalidity stěžovatele nejsou úplná a datum 21. února 2012 je ve vztahu k příčině jeho dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nahodilé, považuji za pravděpodobné, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav stěžovatele mající vliv na jeho pracovní schopnost mohl vzniknout už před označeným datem. Vzhledem k charakteru onemocnění stěžovatele, neúplnosti a nepřesvědčivosti posudku se domnívám, že je nezbytné doplnění podkladů týkajících se léčby stěžovatele, pečlivé zhodnocení vývoje jeho zdravotního stavu a okamžiku vzniku invalidity posudkovým lékařem s odborností psychiatrie a jeho přesvědčivé odůvodnění.

Co možná nejspolehlivější určení data vzniku invalidity je přitom zásadní skutečností pro posouzení podmínek vzniku nároku na invalidní důchod. V daném konkrétním případě má zásadní vliv i na výši příznávaného důchodu. Ten byl v případě stěžovatele s ohledem na stanovené datum vzniku invalidity přiznán v souladu s platnými právními předpisy v minimální částce 3 040 Kč měsíčně. Pokud by však byl stěžovatel shledán invalidním ve třetím stupni například již v roce 2010, kdy již u něho probíhala léčba paranoidní schizofrenie, výpočet jeho důchodu by byl u něj jakožto pojištěnce mladšího 28 let pozitivně ovlivněn ustanovením o minimální výši invalidního důchodu v mimořádných případech.⁴⁰ ČSSZ by pak při výpočtu vycházela z tzv. všeobecného vyměřovacího základu, který pro každý kalendářní rok stanoví právní předpis, a to ve výši průměrné měsíční mzdy.

⁴⁰ Ustanovení § 42 odst. 3 zdpo.

DŮCHODY II

Po zhodnocení postupu ČSSZ v případě stěžovatele jsem shledala pochybení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci a nepřesvědčivém odůvodnění stanovení data vzniku jeho invalidity, což mohlo mít vliv i na výši přiznaného invalidního důchodu.

S ohledem na zjištěné pochybení Vás v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, abyste se k závěrům obsaženým v této zprávě do 30 dnů od jejího doručení vyjádřil a informoval mě o tom, jaké opatření v dané věci ČSSZ přijme.

Na základě zprávy o šetření došlo k provedení mimořádné kontrolní lékařské prohlídky, na které byl stěžovatel uznán invalidním k dřívějšímu datu. ČSSZ poté vydala rozhodnutí o zvýšení invalidního důchodu a zaslala stěžovateli doplatek důchodu za předchozí období.

U pojištěnce, který se stal invalidním před dosažením věku 28 let, se získání potřebné doby pojištění nezjišťuje z období 10 let před vznikem invalidity, ale z celého období od dokončení povinné školní docházky do dne vzniku invalidity.

Rozhodné období pro zjišťování doby pojištění

V Brně dne 21. května 2009
Sp. zn. 6387/2008/VOP/JŠL

Zpráva o šetření ve věci pana P. B.

A – ZAHÁJENÍ ŠETŘENÍ

Na základě žádosti psychiatrické léčebny o pomoc v důchodové záležitosti jejího pacienta, pana P. B., zbaveného způsobilosti k právním úkonům, jsem zahájil z vlastní iniciativy šetření postupu ČSSZ při rozhodování o plném invalidním důchodu jmenovaného dle ustanovení § 9 písm. d) a § 14 zákona o veřejném ochránci práv.

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

V rámci šetření byl osloven ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska s žádostí o vyjádření a zaslání příslušné spisové dokumentace.

Z odpovědi Ing. Josky jsem zjistil, že opatrovnice pana P. B. za něj podala v roce 1988 žádost o přiznání plného invalidního důchodu od 1. 3. 1986 (datum, k němuž byl stěžovatel uznán za plně invalidního). Tato žádost byla zamítnuta podle ustanovení § 25 zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, neboť v rozhodném období před vznikem invalidity, tj. v době od 1. 3. 1976 do 28. 2. 1986, získal jmenovaný pouze 4 roky pojištění.

Další žádost byla uplatněna dne 18. 10. 2001, se vznikem nároku od 29. 2. 1996. V rozhodném období od 1. 3. 1986 do 28. 2. 1996 nezískal pan P. B. žádnou dobu pojištění, žádost proto byla zamítnuta pro nesplnění podmínek ustanovení § 38 zdpo. Proti tomuto rozhodnutí podala dne 20. 2. 2002 opatrovnice opravný prostředek k soudu. Po proběhnutším soudním řízení Krajský soud v Brně rozhodnutí ČSSZ potvrdil.

Z předloženého dávkového spisu stěžovatele jsem zjistil, že se narodil dne 22. 1. 1960. Na základě posudku posudkové komise sociálního zabezpečení Okresního národního výboru v Třebíči ze dne 12. 5. 1988 byl pan P. B. uznán za plně invalidního od 1. 3. 1986. Následně Úřad důchodového zabezpečení v Praze (předchůdce ČSSZ, dále také „ÚDZ“) vydal rozhodnutí, jímž zamítl žádost pana P. B. o plný invalidní důchod

s odůvodněním, že doba potřebná pro nárok na plný invalidní důchod pracujících ve věku od 26 let do 28 let se zjišťuje z posledních 10 roků počítaných zpět od vzniku plné invalidity a činí 4 roky. Tuto podmínku pan P. B. nesplnil. Z osobního listu důchodového pojištění, který tvoří přílohu zmíněného rozhodnutí, plyne, že panu P. B. byla zhodnocena doba 122 kalendářních dnů důchodového pojištění v letech 1985–1986. Jiná doba důchodového pojištění mu nebyla započtena a v kopii dávkového spisu, kterou mám k dispozici, nejsou založeny žádné evidenční listy důchodového pojištění jmenovaného. V této souvislosti je třeba zmínit, že ani žádost o důchodovou dávku z roku 1988, tj. dokument, kam pojištěnec (jeho zákonný zástupce) obvykle zaznamená, jaké doby důchodového pojištění podle svého přesvědčení získal, se zde nenachází.

Protože panu P. B. nebyl plný invalidní důchod přiznán, požádala jeho opatrovnice o přiznání sociálního důchodu, který pan P. B. pobíral od 30. 8. 1988 do 22. 7. 1992 a od 1. 3. 1993 do 22. 7. 1995. K tomuto dni byl jmenovanému sociální důchod odňat, protože měl dostatečné finanční prostředky k úhradě svých životních potřeb uložené na vkladní knížce.

Na základě žádosti o přiznání plného invalidního důchodu ze dne 18. 10. 2001 byl znovu posouzen zdravotní stav stěžovatele. Posudkový lékař OSSZ Znojmo jej uznal za plně invalidního od 1. 3. 1986, přičemž invalidita jmenovaného dále trvá.

Ve výroku rozhodnutí ze dne 20. 2. 2002 ČSSZ uvedla, že panu P. B. zamítá žádost o plný invalidní důchod dle ustanovení § 38 zdp. V odůvodnění rozhodnutí napsala, že stěžovatel byl uznán za plně invalidního od 1. 3. 1986. Doba pojištění potřebná pro nárok na plný invalidní důchod u pojištěnce ve věku nad 28 let činí 5 roků, přičemž potřebná doba pojištění se zjišťuje z období před vznikem plné invalidity, a jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních 10 roků počítaných zpět před vznikem plné invalidity. V rozhodném období před vznikem invalidity, tj. od 1. 3. 1986 do 28. 2. 1996, pan P. B. nezískal žádný rok ani den doby pojištění.

Uvedené rozhodnutí pak potvrdil Krajský soud v Brně rozsudkem čj. 22Ca 52/2002-28. Proti tomuto rozhodnutí podala opatrovnice pana P. B. odvolání, v němž uvedla, že jmenovaný se vyučil u Průmyslových staveb Jihlava zedníkem (sdělení o účasti na pojištění u Průmyslových staveb Jihlava se nachází i v žádosti o důchod ze dne 18. 10. 2001). Po vyučení pan P. B. narukoval do Plzně. Vzhledem k tomu, že ve spisové dokumentaci se nenachází žádné další podání opatrovnice pana P. B. ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, opatrovnice pana P. B. zřejmě nevyužila možnosti zakotvené v ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a do 31. 1. 2003 nepodala kasační stížnost. Řízení tak bylo ke dni 1. 1. 2003 ze zákona zastaveno.

V dávkovém spisu pana P. B. se nachází i sdělení ČSSZ ze dne 29. 5. 2008 adresované Okresnímu soudu ve Znojmě, kde je mj. uvedeno, že

pan P. B. si požádal o přiznání plného invalidního důchodu od 1. 3. 1986. Tato žádost byla zamítnuta podle ustanovení z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění z posledních 10 roků od vzniku invalidity, tj. 5 roků. V rozhodném období před vznikem invalidity, tj. v období od 1. 3. 1976 do 28. 2. 1986, jmenovaný získal pouze 4 roky pojištění.

Pro komplexní zhodnocení celé věci jsem si následně vyžádal posudkový spis pana P. B. vedený OSSZ Znojmo. V něm se mj. nachází formulář T 400 ze dne 8. 4. 1988 vyplněný psychiatrickou léčebnou, která v něm napsala, že pan P. B. se vyučil zedníkem. Ze základní vojenské služby byl propuštěn po 5 měsících z psychiatrických důvodů. Pracoval v Dukovanech jako zedník, potom v OSP Třebíč, závod Moravské Budějovice, ve Státním statku Jaroměřice nad Rokytou, nakonec v Borovině (zřejmě ZGK) Třebíč jako pomocný dělník. V protokolu o jednání posudkové komise sociálního zabezpečení ONV v Třebíči je v pracovní anamnéze zaznamenáno, že pan P. B. pracoval u různých zaměstnavatelů od roku 1978–1980, 1980–1981, 1981–1985 a pak vykonával krátkodobá zaměstnání vždy jen po měsíci. V roce 1985 byl zaměstnán 2 měsíce a v roce 1986 2 měsíce u různých zaměstnavatelů jako pomocný dělník.

Z rozsudku Okresního soudu v Jihlavě čj. 5C 877/84-20, ze dne 3. 4. 1985, o rozvodu manželství pana P. B. jsem zjistil, že byl zaměstnán jako zedník Průmyslových staveb, n. p., Brno, pracoviště Dukovany.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Pan P. B. se stal plně invalidním ke dni 1. 3. 1986, tj. ve věku 26 let a jednoho měsíce. V tento den byl na území Československa účinný zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho ustanovení § 25 odst. 1 náleží (plný) invalidní důchod pracujícímu, který byl zaměstnán po dobu potřebnou pro nárok na důchod (§ 26 citovaného zákona) a v době trvání zaměstnání se stal plně invalidním. Jde-li o plnou invaliditu vzniklou nemocí z povolání, není rozhodné, kdy plná invalidita vznikla.

Doba zaměstnání potřebná pro vznik nároku na invalidní důchod činí u pracujícího ve věku nad 26 let do 28 let 4 roky (§ 26 odst. 1 věta první zákona č. 121/1975 Sb.). Získání doby pojištění se zjišťuje z období před vznikem invalidity. Pro tuto věkovou kategorii neplatí omezení při zjišťování doby důchodového pojištění z období 10 let před vznikem invalidity, jako je tomu u věkové kategorie pojištěnců nad 28 let (§ 26 odst. 1 věta druhá zákona č. 121/1975 Sb.), ale vychází se ze všech dob pojištění získaných do data vzniku invalidity. Z rozhodnutí ÚDZ však plyne, že dobu pojištění pana P. B. zjišťoval pouze na období 10 let před vznikem invalidity, tj. aplikoval zmíněné restriktivní pravidlo, čímž se dopustil pochybení.

V řízení o důchodové dávce pana P. B. postupoval ÚDZ na základě ustanovení § 118 zákona č. 121/1975 Sb., dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád z roku 1967“), pokud se v zákoně o sociálním zabezpečení nestanovilo jinak.

Ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu z roku 1967 ÚDZ ukládalo povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, neboť jeho rozhodnutí muselo vycházet z přesně a jasně zjištěného stavu věci (§ 3 citovaného zákona).

Z předložené spisové dokumentace není patrné, že by ÚDZ provedl šetření doby důchodového pojištění pana P. B., přestože mu bylo známo, že mohl získat dobu zaměstnání v učebním poměru, základní vojenskou službou a v pracovněprávních vztazích v letech 1978–1985, resp. 1986. Osobní list důchodového zabezpečení obsahuje údaje pouze o době zaměstnání v letech 1985 a 1986, lze proto soudit, že ÚDZ si neopatřil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí. V jeho postupu tudíž shledávám pochybení.

V této souvislosti je třeba zmínit, že dávkový spis by měl obsahovat relevantní dokumenty, tj. mj. i žádost o důchodovou dávku a evidenční listy důchodového pojištění. Tyto dokumenty by neměly být po dobu života pojištěnce skartovány. Dávkový spis pana P. B. však zmíněné písemnosti neobsahuje.

Ze spisové dokumentace pak není patrné, že by v pozdějším období došlo k šetření doby důchodového pojištění pana P. B., přesto ČSSZ ve sdělení určeném Okresnímu soudu ve Znojmě i ve vyjádření, které mi zaslal Ing. Joska, uvedla, že pan P. B. získal před vznikem invalidity dne 1. 3. 1986 4 roky důchodového pojištění. Pokud tomu tak skutečně je, byly splněny podmínky pro vznik nároku pana P. B. na plný invalidní důchod a tento mu měl být již od 1. 3. 1986 přiznán.

Pokud ČSSZ v řízení o přiznání důchodu zahájeném dne 18. 10. 2001 zjistila, že pan P. B. získal před 1. 3. 1986 4 roky důchodového pojištění, neměla vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti dle ustanovení § 38 zdpo, ale v souladu s ustanovením § 56 zdpo měla rozhodnout o změně důchodu a o jeho zpětném přiznání.

Rozhodnutí ČSSZ, přestože bylo potvrzeno Krajským soudem v Brně, pak vykazuje další významné vady.

Dle ustanovení § 68 zdpo se o nárocích na důchody, které vznikly před 1. lednem 1996 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před 1. lednem 1996, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, rozhodne s odchylkami uvedenými v zdpo podle předpisů platných před 1. lednem 1996. Pouze pokud by nárok na dávku vznikl až za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., posuzoval by se podle zmíněného zákona. ČSSZ tak měla

znovu posoudit, zda panu P. B. nevznikl nárok ke dni 1. 3. 1986 dle zákona č. 121/1975 Sb. a dále zda nesplnil podmínky nároku podle zsz, a až následně podle zdpo. Rozhodnutí (pokud by pan P. B. nezískal potřebnou dobu důchodového pojištění) tudíž mělo obsahovat zcela jiný výrok.

Odůvodnění rozhodnutí je také zcela chybné. Vzhledem k tomu, že v roce 1986 panu P. B. bylo méně než 28 let, bylo nesprávně stanovené rozhodné období 10 let před vznikem invalidity pro zjišťování získání doby důchodového pojištění. Faktické určení rozhodného období od 1. 3. 1986 do 28. 2. 1996 pak nemá věcné opodstatnění. Je možné, že ČSSZ chtěla aplikovat ustanovení § 38 odst. 2 zdpo, podle něhož podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod se považuje za splněnou též, byla-li tato doba získána v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku plné invalidity (při posunování rozhodného období by se však již samozřejmě zjišťovalo získání 5 let v období 10 let, protože v této době již pan P. B. byl starší 28 let). Za tohoto předpokladu by ovšem odůvodnění rozhodnutí muselo být formulováno zcela odlišně a rovněž posouvání rozhodného období by skončilo až dnem vydání rozhodnutí, nikoliv dnem 28. 2. 1996.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného shrnuji, že Úřad důchodového zabezpečení a následně ČSSZ se v záležitosti pana P. B. dopustily několika významných pochybení, která mohla mít zásadní vliv na důchodový nárok jmenovaného.

E – VÝSLEDEK

Na základě zprávy o šetření ČSSZ sdělila, že došlo ke ztrátě části spisové dokumentace pana P. B., nikoliv však zaviněním ČSSZ. ČSSZ proto zahájila šetření doby důchodového pojištění pana P. B. a oslovila několik organizací s dotazem, zda zde byl jmenovaný zaměstnán či nikoliv. Šetřením se jí však podařilo prokázat pouze dobu základní vojenské služby pana P. B. v trvání několika měsíců, což samo pro vznik nároku na důchod nepostačovalo.

Následně proto ochránce oslovil dvě střední školy v Jihlavě, které připadaly v úvahu jako možné místo, kde pan P. B. získal středoškolské vzdělání. Na základě údajů v databázi archivních fondů Ministerstva vnitra ČR požádal ochránce několik archivů o sdělení, zda v archivních fondech, které spravují a týkají se bývalých zaměstnavatelů pana P. B., nejsou nějaké údaje o jeho zaměstnáních.

Na výzvu ochránce potvrdila Střední škola stavební Jihlava, že pan P. B. byl jejím žákem v období od 1. 9. 1975 do 31. 8. 1978 (totéž potvrdil

i Státní okresní archiv Jihlava). Bohužel však ani tato doba pro vznik nároku na invalidní důchod panu P. B. nepostačovala, neboť mu stále chybělo 84 dnů. V mezidobí pak ochránci odpověděly jednotlivé archivy, které oslovil, že se v jejich archivních fondech žádné údaje o zaměstnání pana P. B. nenacházejí. Odkázaly však ochránce na několik komerčních spisoven a rovněž na možný nástupnický podnik Průmyslových staveb, n. p. Brno, přičemž ochránce zjistil, že tento podnik ČSSZ při provádění šetření doby důchodového pojištění pana P. B. neoslovila. Ochránce se proto obrátil na personální oddělení tohoto zaměstnavatele, který potvrdil, že od 1. 9. 1975 do 31. 5. 1985 zaměstnával pana P. B., který se narodil ve stejném roce i měsíci jako osoba, na niž se ochránce dotazoval, měl dokonce i stejné bydliště. Podle údajů zaměstnavatele se však jeho zaměstnanec narodil o dva dny dříve než pan P. B. a rovněž jeho rodné číslo bylo v důsledku toho odlišné (rozdíl byl v číslici označující den narození osoby, ostatní čísla byla shodná). Na základě těchto informací nahlédl ochránce v souladu s ustanovením § 16a zákona o veřejném ochránci práv do informačního systému evidence obyvatel a zjistil, že toto rodné číslo neměla přidělena žádná osoba. Navíc zmíněné rodné číslo nebylo dělitelné 11, proto ochránce pojal podezření, že u dotčeného zaměstnavatele došlo k chybě v psaní. Oslovil proto ČSSZ s žádostí, aby doby zaměstnání potvrzené nástupnickým podnikem zhodnotila jako dobu důchodového pojištění pana P. B., příp. aby mu sdělila důvody, které brání tomuto postupu. ČSSZ pak ochránci odpověděla, že uznala panu P. B. doby pojištění potvrzené nástupnickým podnikem. V důsledku toho ČSSZ zpětně přiznala panu P. B. invalidní důchod od data vzniku invalidity (1. 3. 1986).

V Brně dne 2. května 2011
Sp. zn. 5014/2010/VOP/PK

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana R. M.

A – OBSAH PODNĚTU

Se svým podnětem se na mě obrátil pan R. M. Žádal o přešetření postupu České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) při výpočtu výše plného invalidního důchodu. Panu M. byl v roce 1996 přiznán částečný invalidní důchod, v roce 2001 pak plný invalidní důchod. Jeho výše však byla velmi nízká, v době přiznání činila 3 428 Kč.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

K podnětu pan M. připojil zdravotní dokumentaci, ovšem žádné rozhodnutí ČSSZ. Rozhodl jsem se proto zahájit podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření, v jehož rámci jsem požádal ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeňka Josku o zaslání kompletního dávkového spisu a posudkového spisu pana M. Zejména mě zajímalo, jakým způsobem byl stanoven osobní vyměřovací základ při výpočtu výše částečného invalidního důchodu v roce 1996, jakým způsobem byl stanoven osobní vyměřovací základ v roce 2001 při přiznání plného invalidního důchodu a zda nebyl pan M. plně invalidní již v době přiznání částečného invalidního důchodu.

Dne 5. dubna 2011 jsem od Ing. Josky obdržel požadovanou spisovou dokumentaci, včetně vyjádření, podle kterého „... bylo zjištěno, že při výpočtu plného invalidního důchodu byl v roce 2001 použit nižší původní osobní vyměřovací základ ve výši 2 200 Kč namísto správného 6 896 Kč. Toto pochybení bylo nyní napraveno rozhodnutím ČSSZ ze dne 16. 3. 2011, kterým byl plný invalidní důchod panu M. dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., v platném znění, ode dne 25. 9. 2001 zvýšen“.

Přílohu stanoviska Ing. Josky tvořilo nové rozhodnutí ČSSZ ze dne 16. 3. 2011 a nový osobní list důchodového pojištění.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv působí ochránce k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákonu, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá

principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Ze spisové dokumentace, kterou mám k dispozici, vyplynulo, že ČSSZ pochybila při stanovení osobního vyměřovacího základu již při přiznání částečného invalidního důchodu v roce 1996. Tehdy stanovila výši částečného invalidního důchodu podle předpisů účinných do dne 31. 12. 1995 z tzv. fiktivního výdělku ve výši 2 200 Kč.⁴¹ Výši procentní výměry částečného důchodu však měla stanovit ze všeobecného vyměřovacího základu podle zákona o důchodovém pojištění,⁴² který byl pro pana M. výhodnější. Zákon o důchodovém pojištění nabyl účinnosti dne 1. ledna 1996 a stanovil, že výše částečného invalidního důchodu, na který vznikne nárok v době ode dne 1. ledna 1996 do dne 31. prosince 2005, nesmí být nižší než výše důchodu, která by náležela, kdyby důchod byl přiznán podle předpisů platných ke dni 31. prosince 1995, a to včetně zvýšení, která by náležela k tomuto důchodu pouze k tomuto dni.⁴³

Při stanovení výše plného invalidního důchodu v roce 2001 vyústilo chybné stanovení jeho výše z původního pochybení popsáno výše. Zákon o důchodovém pojištění totiž stanoví, že plný invalidní důchod pojištěnce, který pobírá nebo pobíral starobní důchod, plný invalidní důchod nebo částečný invalidní důchod nebo důchod za výsluhu let, nesmí být vyměřen z nižšího výpočtového základu, než kolik činí výpočtový základ stanovený z osobního vyměřovacího základu, z něhož byl vyměřen dřívější důchod, vynásobeného koeficientem stanoveným jako podíl všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který o dva roky předchází rok přiznání důchodu, a všeobecného vyměřovacího základu za předposlední kalendářní rok rozhodného období, z něhož byl zjištěn osobní vyměřovací základ při přiznání dřívějšího důchodu.⁴⁴ Protože pan M. neměl žádné výdělky, byla v souladu s výše uvedeným ustanovením stanovena výše plného invalidního důchodu z původního osobního vyměřovacího základu 2 200 Kč namísto správného 6 896 Kč.

Rozhodnutím ze dne 16. 3. 2011 ČSSZ své pochybení napravila a přiznala invalidní důchod ve správné výši. Doplatek důchodu poukázala ode dne 9. 6. 2005 do dne 5. 5. 2011, zbytek doplatku poukázat nemohla s ohledem na zákonná ustanovení.⁴⁵ Zůstává pouze na úvaze pana M.,

⁴¹ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 6 vyhlášky FMPSV č. 149/1988 Sb., ve znění do dne 31. 12. 1995, a ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády ČSFR č. 53/1992 Sb., ve znění do dne 31. 12. 1995.

⁴² Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění do dne 31. 12. 1997.

⁴³ Ustanovení § 71 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění do dne 31. 12. 1997.

⁴⁴ Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění do dne 31. 12. 1997.

⁴⁵ Ustanovení čl. II zákona č. 306/2008 Sb.

zda podá žádost o náhradu škody podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou státem, případně podnikne i další kroky ve směru změny rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedených skutečností končím své šetření v souladu s ustanovením § 18 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že jsem v postupu České správy sociálního zabezpečení v Praze v důchodové záležitosti pana R. M. shledal porušení platné právní úpravy spočívající ve stanovení plného invalidního důchodu v chybné výši. Protože ČSSZ své pochybení napravila, starobní důchod navýšila a poukázala doplatek důchodu, své šetření uzavírám.

O výsledku šetření bude vyrozuměn pan R. M. a ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska.

Pozůstalostní důchody

Zaplacení
pojistného
za zemřelou
osobu
samostatně
výdělečně
činnou

Pokud osoba uplatňující nárok na pozůstalostní důchod dlužné pojistné zaplatí (§ 12 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení) a dosáhne tak splnění podmínky doby pojištění pro nárok na důchod, ČSSZ jí v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění důchod přízná a doplatí zpětně ke dni splnění podmínky doby pojištění.

V Brně dne 3. července 2014
Sp. zn. 2723/2014/VOP/JMA

Vážená paní H.,

oznamuji Vám, že jsem dnešního dne uzavřela šetření podnětu týkajícího se nepřiznání sirotčího důchodu Vaší vnučce L. H.; podnět jste učinila za svou dceru (a matku nezletilé L.) paní G. H., kterou na základě doložené plné moci zastupujete.

Úvodem sděluji, že na sirotčí důchod má nárok nezaopatřené dítě,⁴⁶ zemřel-li jeho rodič, který byl poživitelem invalidního důchodu nebo ke dni smrti získal aspoň polovinu potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu.⁴⁷

Pracovním úrazem se pro účely zákona o důchodovém pojištění rozumí úraz, jenž utrpěl pojištěnec při činnosti zakládající účast na pojištění a který se za pracovní považuje podle pracovněprávních předpisů – zákoník práce⁴⁸ definuje pracovní úraz jako poškození zdraví, které utrpěl zaměstnanec, tedy osoba vykonávající práci v pracovněprávním vztahu. Okolnost, že otec dítěte zemřel následkem pracovního úrazu, je třeba uvést v žádosti o sirotčí důchod; ČSSZ je pak povinna tuto skutečnost sama ověřit.

Uvádím, že z podkladů, které mám k věci zamítnutí žádosti o sirotčí důchod pro L. H. k dispozici, je patrné, že pan K. K. nebyl v době smrti zaměstnán v pracovním poměru, nýbrž byl osobou samostatně výdělečně činnou, výše uvedenou definici pracovního úrazu na něj tedy nelze vztáhnout. Sirotčí důchod tak mohl být přiznán pouze tehdy, když by pan K. získal v období od 7. 12. 1997 do 6. 12. 2007 aspoň 2,5 roku doby pojištění, této doby však nedosáhl – dle dostupných údajů vykonával od

⁴⁶ Za nezaopatřené dítě se pro účely zdpo považuje dítě do skončení povinné školní docházky a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže se mj. soustavně připravuje na budoucí povolání.

⁴⁷ Podmínky nároku na sirotčí důchod upravuje ustanovení § 52 odst. 1 zdpo – dle něj vznikne nárok na sirotčí důchod i nezaopatřenému dítěti, jehož zemřelý rodič byl poživitelem starobního důchodu nebo ke dni smrti splnil podmínky nároku na starobní důchod.

⁴⁸ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do dne 31. 12. 2007.

22. 1. 2003 do 7. 12. 2007 samostatnou výdělečnou činnost, přičemž v každém roce tohoto období mu vznikla povinná účast na důchodovém pojištění osob samostatně výdělečně činných, nezaplatil však za ně pojistné, proto mu nemohly být hodnoceny jako doba pojištění.

Výše popsaný stav má v důchodové věci Vaší vnučky nesmírný význam, zákon o pojistném totiž stanoví, že v případě úmrtí osoby samostatně výdělečně činné může dlužné pojistné na důchodové pojištění zaplatit osoba, která uplatňuje nárok na důchod z důchodového pojištění z důvodu úmrtí osoby samostatně výdělečně činné.

Informuji Vás, že pro vznik nároku na sirotčí důchod po panu K. je nutné zaplatit pojistné za celých 2,5 roku důchodového pojištění, pokud k tomu však dojde, ČSSZ bude moci přiznat důchod již ode dne 1. 1. 2012, tedy i s doplatkem.

Jestliže paní G. H. jako zákonný zástupce rodinného příslušníka zemřelé osoby bude mít zájem o popsané řešení, může požádat Pražskou správu sociálního zabezpečení o sdělení výše dlužného pojistného za 2,5 roku – pan K. nepodal přehled o příjmech a výdajích za roky 2005 a 2006, do přílohy tohoto dopisu proto vkládám dokumenty Finančního úřadu pro hlavní město Prahu a ČSSZ obsahující údaje, které by ke stanovení výše pojistného měly stačit. Dále uvádím, že paní H. může spolu se žádostí o vyčíslení dlužného pojistného požádat, aby bylo prominuto penále.

Závěrem dodávám, že šetřením postupu ČSSZ v řízení o žádosti o sirotčí důchod jsem nezjistila pochybení, proto celou věc podle ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv uzavírám.

Důchody na základě dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení

Doba
pojištění
potřebná pro
vznik nároku
na vdovský
důchod
Povinnost
zjišťovat
občanství
zemřelého
ke dni úmrtí
Odstranění
nejasností
o povaze
zahranič-
ních dob
Hodnocení
doby studia
v zahraničí
Hodnocení
doby péče
o dítě
v zahraničí
Nakládání
s opožděně
podanými
námitkami

- I. Při rozhodování o vdovském důchodu po 1. 1. 2010 je ČSSZ povinná u zemřelého staršího 38 let zkoumat obě varianty získání potřebné doby pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod, tj. nejen získání doby pojištění 5 let v období 10 let před smrtí, ale rovněž získání doby pojištění 10 let v období 20 let před smrtí.
- II. Občanství zemřelého ke dni úmrtí je v případě osoby, která studovala v bezesmluvní cizině před 1. 5. 1990, skutečností nezbytnou pro posouzení, zda bude doba studia zhodnocena jako česká (náhradní) doba pojištění, či nikoliv. ČSSZ je tudíž povinná v řízení o přiznání pozůstalostního důchodu tuto skutečnost zjišťovat.
- III. Pokud má ČSSZ pochybnosti, zda smluvní partner hodnotí určité období jako dobu pojištění, je povinná jej požádat o jednoznačné sdělení, jestli se jedná o dobu pojištění, či nikoliv, aby zjistila skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
- IV. Při rozhodování o důchodech po ukončení aplikace Dohody se občánům ČR započítává jako náhradní doba důchodového pojištění doba studia v bývalém SSSR před 1. 5. 1990 od dosažení věku 18 let po dobu maximálně 6 let bez nutnosti uhradit za tuto dobu pojistné. Naopak doba studia do 18 let se hodnotí jako doba pojištění pouze tehdy, pokud za ni bylo do 31. 12. 1999 zapláceno pojistné.
- V. Doby péče o dítě ve věku do 4 let v bezesmluvní cizině v době před 1. 1. 1996 je ČSSZ povinná hodnotit jako náhradní dobu důchodového pojištění dle českých vnitrostátních předpisů a nemůže její započtení odmítnout na základě potvrzení o době důchodového pojištění v bývalém smluvním státu. Pro započtení této doby není nezbytné občanství ČR ani v době péče o dítě, ani v době podání žádosti o důchod.
- VI. Opožděně podané námitky je ČSSZ povinná vyhodnotit dle jejich obsahu, zda nejsou žádostí o neprávem odepřenou dávku, podnětem k přezkumu rozhodnutí nebo návrhem na obnovu řízení.

V Brně dne 14. listopadu 2014
Sp. zn. 7449/2013/VOP/JČ

Zpráva o šetření ve věci N. Č.

Na ochránce se obrátila N. Č. s podnětem ve věci nepřiznání vdovského a starobního důchodu, jakož i nízké výše invalidního důchodu. Z podnětu a příloh, které N. Č. předložila, vyplývalo, že její manžel (nar. 1945), který zemřel dne 7. 2. 2013, získal v rozhodném období od 5. 2. 1993 do

6. 2. 2013 celkem 10 roků a 62 dnů doby důchodového pojištění. Přesto byla žádost stěžovatelky o vdovský důchod zamítnuta.

Z podnětu jmenované dále vyplynulo, že dne 31. 10. 2013 podala k ČSSZ námitky proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o starobní důchod ze dne 28. 2. 2011. V námitkách mj. uvedla, že jí nebyla při rozhodování o starobním důchodu započtena doba péče o druhé dítě narozené v roce 1981 a 5 let vysokoškolského studia v Arménii.

Dne 5. 11. 2013 podala stěžovatelka námitky proti rozhodnutí ČSSZ ze dne 13. 5. 2013, kterým byla zamítnuta její žádost o vdovský důchod. V těchto námitkách uvedla, že ačkoliv její zemřelý manžel ke dni smrti nepobíral žádnou důchodovou dávku, byl deset let v ČR zaměstnaný a po celou dobu odváděl ze své mzdy pojistné na sociální zabezpečení.

ČSSZ obě námitky stěžovatelky zamítla pro opožděnost.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Na základě uvedených skutečností zahájil ochránce šetření postupu ČSSZ v důchodové záležitosti N. Č. V jeho rámci požádal ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňka Josku o zaslání vyjádření a kopie spisové dokumentace stěžovatelky.

Ve svém vyjádření měl Ing. Joska zejména uvést důvody, proč ČSSZ:

[1] nepřiznala N. Č. vdovský důchod a

[2] nevyhodnotila podání stěžovatelky ze dnů 31. 10. 2013 a 5. 11. 2013 podle jejich obsahu jako žádosti o neprávem odepřené důchodové dávky a nerozhodla o nich odpovídajícím způsobem.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

ČSSZ uznala, že pochybila, když N. Č. zamítla žádost o přiznání vdovského důchodu. Proto vydala rozhodnutí, kterým jej stěžovatelce přiznala.

Ze spisové dokumentace ČSSZ vyplynulo, že stěžovatelka podala dne 14. 9. 2009 žádost o **plný invalidní důchod**. N. Č. byla uznána za plně invalidní od 15. 5. 2009, proto jí byl od 15. 5. 2009 přiznán plný invalidní důchod, s výplatou od 18. 12. 2009 (z důvodu pobírání nemocenského).

Při výpočtu výše důchodu ČSSZ postupně N. Č. započítala 32 roků a 108 dnů doby důchodového pojištění v Arménii a v České republice. V žádosti o plný invalidní důchod N. Č. uvedla, že v letech 1966–1969 studovala střední školu v Jerevanu (o této době nepředložila žádný doklad) a v letech 1971–1976 vysokou školu v Arménii (studium doložila diplomem z roku 1976). Doba studia na střední a vysoké škole nebyla N. Č. ČSSZ započtena ani jako arménská, ani jako česká doba důchodového pojištění.

Ve spisové dokumentaci ČSSZ se nachází sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí Arménské republiky, v němž je uvedeno, že N. Č. nepo-

bírá arménský důchod. Dále toto ministerstvo potvrdilo doby pojištění, které stěžovatelka získala v Arménii, a sdělilo, že pokud je odpracováno pět započítávaných let nutných ke stanovení důchodu, započítává se do odpracovaných let i období pobírání podpory v nezaměstnanosti, doba péče o dítě do dvou let – ne více než 6 let, a období řádného denního studia ve školách – ne více než 6 let.

Z žádostí o důchodové dávky vyplývá, že N. Č. byla nejprve občankou Arménie, poté získala české státní občanství (informace o tom, od kterého dne je občankou ČR, se v dávkovém spisu nenachází; při podání žádosti o starobní důchod dne 1. 11. 2010 byla stěžovatelka ještě občankou Arménie, naopak ke dni 15. 4. 2013, kdy podala žádost o vdovský důchod, již byla občankou ČR).

Na základě posudku OSSZ ze dne 19. 9. 2010 došlo ke snížení stupně invalidity stěžovatelky ze stupně III. na stupeň I. Od 12. 12. 2010 proto N. Č. náležel invalidní důchod pro invaliditu I. stupně ve výši invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně a ode dne 12. 10. 2011 došlo ke snížení výše invalidního důchodu tak, aby odpovídal invaliditě I. stupně.

Dne 1. 11. 2010 podala N. Č. žádost o **starobní důchod**. ČSSZ žádost rozhodnutím ze dne 28. 2. 2011 zamítla s odůvodněním, že žadatelka ke dni 5. 1. 2011, od něhož žádala o přiznání starobního důchodu, nezískala potřebných 27 let doby důchodového pojištění, ale pouze 16 let a 248 dnů. Jako doba pojištění byla stěžovatelce započtena doba péče o dítě v období od 4. 7. 1977 do 8. 4. 1979 a doby pojištění získané v České republice od 3. 8. 1995 do 11. 12. 2010. Proti rozhodnutí ČSSZ podala N. Č. dne 1. 11. 2013 námitky, v nichž mj. uvedla, že nesouhlasí s tím, že jí ČSSZ nezapočetla při rozhodování o jejím starobním důchodu dobu péče o druhé dítě narozené v roce 1981 a 5 let studia na vysoké škole v Arménii. ČSSZ rozhodnutím ze dne 20. 11. 2013 zamítla námitky jako opožděné. Na věcné připomínky N. Č. nijak nereagovala.

Dne 15. 4. 2013 požádala N. Č. o přiznání **vdovského důchodu** po svém manželovi, který zemřel dne 7. 2. 2013. Žádost byla zamítnuta z důvodu nezískání potřebné doby pojištění.

V rámci šetření ochránce vydala ČSSZ rozhodnutí, kterým N. Č. přiznala vdovský důchod ve výši 193 Kč měsíčně, neboť je vyplácen v souběhu s invalidním důchodem stěžovatelky a byl vypočten pouze z dob pojištění, které zesnulý získal v ČR (ke dni úmrtí mu bylo započteno 10 roků a 63 dnů doby důchodového pojištění, po zkrácení náhradní doby na 80 % 9 roků a 146 dnů). Proti tomuto rozhodnutí podala N. Č. námitky, v nichž žádala, aby výše jejího důchodu byla vypočtena ze všech dob pojištění, které její manžel získal v průběhu svého života, protože splnil podmínky nároku na starobní důchod před ukončením aplikace Dohody na právní vztahy mezi ČR a Arménií, a tento nárok mu trval až do dne úmrtí. ČSSZ námitky zamítla s odůvodněním, že i když pan K. dosáhl

důchodového věku dne 5. 7. 2007, ke dni smrti mu netrval nárok na starobní důchod, protože pro vznik nároku na něj bylo třeba nejen splnit podmínky stanovené právními předpisy pro jeho vznik, ale rovněž podat v době aplikace Dohody žádost o důchod, což pan K. neučinil.

Ve spisové dokumentaci N. Č. se dále nachází **žádosti jejího manžela o plný invalidní a starobní důchod**. V žádosti o plný invalidní důchod ze dne 1. 10. 2007 pan K. uvedl, že studoval na vysoké škole v Arménii od 1. 9. 1966 do 28. 6. 1974, přičemž tato doba byla na OSSZ při sepisování žádosti ověřena. Obě žádosti o invalidní důchod byly zamítnuty z důvodu, že pan K. nebyl uznán ani za částečně, ani za plně invalidního. Žádosti o starobní důchod byly zamítnuty, protože pan K. nezískal potřebnou dobu důchodového pojištění, neboť podal tyto žádosti až po ukončení aplikace Dohody (přestože důchodového věku dosáhl v době jejího použití), a tudíž mu nemohly být arménské doby pojištění zhodnoceny. Jako česká doba důchodového pojištění nebyla panu K. započtena doba studia na vysoké škole v Arménii, protože nebyl občanem ČR. Ze spisové dokumentace pak nevyplývá, zda ke dni úmrtí byl pan K. občanem ČR nebo stále občanem Arménie.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Ochránkyně rozdělila své hodnocení do několika částí.

C.1 – Rozhodování o vdovském důchodu N. Č.

Dle ustanovení § 49 odst. 1 zdpo má vdova nárok na vdovský důchod po manželovi, který:

- byl poživitelem starobního nebo invalidního důchodu, nebo
- splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod stanovené v § 29 zdpo nebo § 31 odst. 1 zdpo anebo zemřel následkem pracovního úrazu.

Potřebná doba pojištění pro nárok na invalidní důchod činí u pojištěnce ve věku nad 28 let pět roků [§ 40 odst. 1 písm. f) zdpo]. Její získání se zjišťuje z období před vznikem invalidity, a jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních deseti roků před vznikem invalidity (§ 40 odst. 2 věta první zdpo). U pojištěnce staršího 38 let se podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod považuje za splněnou též, získal-li 10 roků pojištění v období posledních 20 let před vznikem invalidity (§ 40 odst. 2 věta druhá zdpo). V případě pozůstalostních důchodů se získání potřebné doby pojištění zjišťuje ke dni smrti zůstavitele.

Ke dni úmrtí byl pan K. starší 38 let. Přestože nezískal 5 let doby pojištění v deseti letech před svou smrtí, získal v období 20 let před smrtí více než 10 let doby důchodového pojištění. Splnil tedy ke dni úmrtí podmínku

potřebné doby pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod. N. Č. tudíž vznikl nárok na vdovský důchod a ČSSZ jí jej měla přiznat.

Lze proto konstatovat, že ČSSZ v řízení o přiznání vdovského důchodu N. Č. **pochybila**, když žádost jmenované zamítla. Toto své pochybení však ČSSZ **dobrovolně** uznala a v průběhu šetření ochránce **napravila** vydáním rozhodnutí o přiznání neprávem odeprené dávky dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo.

Dále je třeba zmínit, že ČSSZ **postupovala správně**, když panu K. **nezapočetla** pro účely stanovení výše vdovského důchodu **arménskou dobu pojištění**. Pan K. sice dosáhl důchodového věku dne 5. 6. 2007; do dne 22. 9. 2009⁴⁹ však nepodal žádost o starobní důchod, pouze o důchod invalidní, který mu nebyl přiznán, protože nebyl uznán za plně ani částečně invalidního. Nezbytnou podmínkou pro zápočet arménské doby pojištění bylo, aby osoba podala v době aplikace Dohody žádost o příslušnou důchodovou dávku, pokud tak neučinila, nárok na důchod jí netrval. V této souvislosti je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59, www.nssoud.cz. V něm Nejvyšší správní soud zmínil, že: „*není rozhodné, zda žadatel o starobní důchod ještě za platnosti Dohody dosáhl důchodového věku a získal doby zaměstnání, což jsou základní podmínky vzniku nároku na starobní důchod podle zákona o důchodovém pojištění. Naopak dosažení důchodového věku a získání potřebné doby pojištění se musejí posuzovat podle právního stavu, který tu je v době rozhodování nebo alespoň v době podání žádosti o starobní důchod*“.⁵⁰

Jako **pochybení ČSSZ** však hodnotím, že v řízení o přiznání vdovského důchodu ČSSZ **nezjišťovala státní občanství pana K.** ke dni jeho úmrtí (s přihlédnutím k okolnosti, že N. Č. byla v době podání žádosti o vdovský důchod již českou státní občankou). Tato skutečnost je významná pro **posouzení doby studia pana K.** v Arménii jako české náhradní doby důchodového pojištění. Pan K. skutečnost, že studoval vysokou školu v období od 1. 9. 1966 do 28. 6. 1974, ČSSZ sdělil při podání žádosti o plný invalidní důchod dne 1. 10. 2007, což bylo na OSSZ ověřeno.

Dobu studia na středních a vysokých školách v zahraničí před 1. 5. 1990 je ČSSZ povinna po ukončení aplikace Dohody započítávat českým státním občanům jako českou dobu pojištění na základě ustanovení § 13 zdpo a § 11 písm. a). K započtení doby studia se přitom nevyžaduje

⁴⁹ Ode dne 23. 9. 2009 došlo k ukončení aplikace Dohody na právní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení mezi ČR a Arménií na základě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2009 Sb. m. s. k platnosti dvoustranných mezinárodních smluv ve vztazích mezi Českou republikou a Arménskou republikou.

⁵⁰ Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6Ads 40/2003-48, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2011, č. j. 3Ads 87/2011-39.

splnění podmínky povolení československých státních orgánů k pobytu v cizině (§ 169a) ani vyslání ke studiu v zahraničí. Taktéž není třeba, aby byl pojištěnec občanem ČR v době studia, postačuje, byl-li jím v době podání žádosti o důchodovou dávku, resp. v případě pozůstalostních důchodů v době úmrtí. Judikatura správních soudů pak dospěla k závěru, že pro zohlednění doby studia v zahraničí jako náhradní doby pojištění u nároků na důchody vzniklých od 1. 1. 2004 se nevyžaduje úhrada pojistného za dobu prvních 6 let studia po dosažení věku 18 let. Naopak, aby mohla být započtena doba studia před dosažením věku 18 let jako doba důchodového pojištění, muselo být za ni do 31. 12. 1999 zaplacené pojistné.⁵¹

ČSSZ byla povinna v řízení o přiznání vdovského důchodu N. Č. postupovat dle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, obou ve znění účinném do 30. 11. 2013. Podle ustanovení § 3 správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán (ČSSZ) tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. V rámci řízení si pak ČSSZ na základě § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro rozhodnutí. To však ČSSZ neučinila, neboť nezjišťovala zmíněnou skutečnost nezbytnou pro stanovení výše vdovského důchodu N. Č.

Závěrem této části je ještě třeba zmínit, že ČSSZ **postupovala správně**, když vdovský důchod N. Č. poskytuje **pokrácený**. Dle ustanovení § 59 odst. 1 zdpo, jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu starobního nebo invalidního důchodu a na výplatu vdovského nebo vdoveckého důchodu anebo sirotčího důchodu, vyplácí se nejvyšší důchod v plné výši (tj. jeho základní i procentní výměra) a z ostatních důchodů se vyplácí polovina procentní výměry. K tomuto kroku přistoupila ČSSZ i ve věci N. Č., když její invalidní důchod, který je vyšší než vdovský důchod, vyplácí v plné výši a z vdovského důchodu vyplácí polovinu jeho procentní výměry.

C.2 – Rozhodování o plném invalidním důchodu N. Č.

N. Č. do své žádosti o plný invalidní důchod uvedla, že v letech 1966–1969 studovala střední školu v Jerevanu (o této době nepředložila při podání žádosti žádný doklad) a v letech 1971–1976 vysokou školu, což doložila diplomem z roku 1976. Doba studia na střední a vysoké škole jí nebyla

⁵¹ Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 113/2013-45.

ČSSZ započtena ani jako arménská, ani jako česká doba důchodového pojištění.

Protože N. Č. stihla podat žádost o plný invalidní důchod v době, kdy se na právní vztahy mezi ČR a Arménií aplikovala Dohoda, byla ČSSZ povinna ji v tomto řízení aplikovat.

Ustanovení čl. 2 Dohody zakotvovalo, že občané jedné smluvní strany, kteří trvale bydlí na území druhé smluvní strany, jsou ve všech otázkách sociálního zabezpečení postaveni plně na roveň občanům této smluvní strany, pokud tato Dohoda nestanoví jinak. Článek 4 Dohody pak určoval povinnost státu, v němž má občan některé ze smluvních stran trvalý pobyt, při přiznávání důchodů plně započítávat dobu zaměstnání na území obou smluvních stran. Přitom orgány sociálního zabezpečení byly povinny započítávat dobu zaměstnání, jakož i dobu jiné jemu na roveň postavené činnosti jak ve svém, tak i ve druhém státě bez ohledu na to, jaká část požadované doby zaměstnání připadala na práci v každém z těchto států. Započtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, se provádělo podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí na roveň postavená činnost.

V řízení s mezinárodním prvkem je ČSSZ povinna taktéž postupovat dle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a správního řádu, pokud v mezinárodní smlouvě, která se v příslušném případě aplikuje, nebo ve správním ujednání k ní není uvedena speciální právní úprava. Ve vztahu k rozsahu zjišťovaných skutečností od zahraničních nositelů důchodového pojištění při aplikaci Dohody zde sice nebyla žádná speciální právní úprava rozsahu dokazování, ČSSZ si však vždy musela opatřit potvrzení o dobách pojištění ve smluvním státě. Obsah tohoto potvrzení byl pro ni závazný na základě čl. 4 odst. 2 Dohody. Takto ČSSZ postupovala i v případě N. Č., ovšem pouze zčásti. Nezbytné potvrzení o získaných dobách pojištění od Ministerstva práce a sociálních věcí Arménské republiky si vyžádala. Z předložené spisové dokumentace však není patrné, jaké okolnosti bránily ČSSZ započíst dobu studia N. Č. v rozsahu 6 let jako arménskou dobu pojištění na základě potvrzení Ministerstva práce a sociálních věcí Arménské republiky. Pokud ČSSZ nepovažovala zmíněné potvrzení jako dostatečný důkazní prostředek pro započtení předmětné doby (nebyla si jista, zda arménský nositel důchodového pojištění tuto dobu považuje za arménskou dobu pojištění, či nikoliv), měla požádat Ministerstvo práce a sociálních věcí Arménské republiky o dodatečné jednoznačné sdělení, zda na základě dob pojištění N. Č. je doba studia v rozsahu 6 let arménskou dobou pojištění, či nikoliv. ČSSZ však doplňující výzvu Ministerstvu práce a sociálních věcí Arménské republiky rovněž nezaslala. V jejím postupu tudíž shledávám **pochybení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci**, resp. v nedostatečném odůvodnění, proč na základě potvrzení arménského

nositele důchodového pojištění nebylo možné Ing. Č. dobu studia v Arménii započítat jako dobu pojištění.

C.3 – Rozhodování o starobním důchodu N. Č.

Při rozhodování o starobním důchodu N. Č. se již na právní vztahy mezi ČR a Arménií neaplikovala Dohoda, tj. nárok na starobní důchod byla ČSSZ povinna posoudit pouze dle českých vnitrostátních právních předpisů. Stěžovatelka žádala o přiznání starobního důchodu ke dni dosažení důchodového věku (5. 1. 2011). K tomuto dni jí nárok na český starobní důchod nevznikl.

ČSSZ postupovala správně, když N. Č. nezapočetla dobu studia v Arménii po dosažení věku 18 let v rozsahu 6 let jako náhradní dobu pojištění, protože ke dni 5. 1. 2011 stěžovatelka nebyla občankou ČR, ale občankou Arménie. Pro započtení této doby bylo nezbytné, aby žadatel o důchodovou dávku byl českým státním občanem.

ČSSZ pak N. Č. nezapočetla jako náhradní dobu důchodového pojištění dobu péče o dceru od jejího narození dne 7. 11. 1981 do věku 4 let a dobu péče o syna zhodnotila pouze v období od 4. 7. 1977 do 8. 4. 1979.

Dle ustanovení § 104 odst. 1 zdpo se hodnotí doba péče o dítě před 1. lednem 1996 za podmínek stanovených předpisy platnými před tímto dnem jako náhradní doba pojištění (§ 13 odst. 2 zdpo) v rozsahu stanoveném zákonem o důchodovém pojištění [tj. maximálně do 4 let věku dítěte dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. r) zdpo, ve znění do 31. 12. 2011]; tato doba se v rozsahu, který přesahuje náhradní dobu podle předpisů platných před 1. lednem 1996, považuje za vyloučenou dobu uvedenou v § 16 odst. 4 větě první zdpo.

Ustanovení § 9 odst. 1 písm. e) zsz zakotvovalo, že trvalo-li zaměstnání na území ČR aspoň rok, započítávala se do něho jako náhradní doba rovněž doba, po kterou žena pečovala o dítě ve věku do tří let. Pro zápočet náhradní doby pojištění z titulu péče o dítě nebylo nezbytné, aby žena byla občankou ČR a pečovala o dítě na území ČR. ČSSZ nijak ve svém rozhodnutí neodůvodnila, proč N. Č. dobu péče o obě děti do doby, kdy dosáhly věku 4 let, nezapočetla jako českou náhradní dobu důchodového pojištění. Patrně se tak stalo na základě dříve získaného potvrzení Ministerstva práce a sociálních věcí Arménské republiky o arménských dobách pojištění. K tomuto potvrzení však ČSSZ nebyla oprávněna v řízení o přiznání starobního důchodu N. Č. přihlížet. Skutečnost, že určité období je současně započteno jako arménská doba pojištění a česká náhradní doba pojištění, nehraje v tomto případě žádnou roli a ČSSZ není oprávněna odmítnout hodnotit dobu péče o děti do 4 let věku jen z toho důvodu, že v bezesmluvní cizině byla žena v daném období důchodově pojištěna. V tomto případě se nejedná o zakázané dvojí zhodnocení téže doby pojištění.

Nezapočtení náhradní doby pojištění z titulu péče o děti ve věku do 4 let tudíž hodnotím jako **pochybení ČSSZ**.

Závěrem této části je třeba zmínit, že N. Č. může **kdykoliv podat novou žádost** o přiznání starobního důchodu ode dne, ke kterému jí bylo uděleno občanství České republiky. K tomuto dni bude možné jí zhodnotit jak dobu péče o obě děti jako náhradní dobu pojištění, tak dobu vysokoškolského studia v Arménii. Započtením těchto dob by stěžovatelce měl vzniknout nárok na český starobní důchod. Vzhledem k tomu, že pro jeho výši budou započteny pouze české doby pojištění, nelze vyloučit, že jeho výše bude nižší než výše dosud pobíraného invalidního důchodu, a stěžovatelce bude nadále poskytován invalidní důchod.

C.4 – Rozhodování o námitkách N. Č.

ČSSZ ve svém vyjádření nijak nevysvětlila, proč nevyhodnotila podání stěžovatelky ze dnů 31. 10. 2013 a 5. 11. 2013 podle jejich obsahu jako žádosti o neprávem odepřené důchodové dávky a nerozhodla o nich odpovídajícím způsobem. Opožděně podané námitky pouze zamítla.

Námitky jsou řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí v důchodových věcech a účastník řízení je oprávněn je podat do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno (§ 88 odst. 1 zopsz). Námitky mají obligatorní písemnou formu a musejí mít stejné náležitosti jako odvolání podané podle § 82 správního řádu. Na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, které se týkají rozhodnutí o námitkách, se vztahuje správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věty druhé správního řádu se nepoužijí a po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu neplynou, a přezkumné řízení ani obnovu řízení, které se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zahájit, popřípadě v nich pokračovat (§ 88 odst. 8 zopsz).

Z uvedeného vyplývá, že každé podání, včetně takového, které je pojmenováno slovem „námitky“, musí ČSSZ posuzovat na základě ustanovení § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Rovněž je třeba zkoumat (je-li to možné) vůli autora podání a určit cíl, kterého chtěl svým podáním dosáhnout. Z obou podání N. Č. je patrné, že namítá nezhodnocené doby pojištění (tj. nedostatečně zjištěný skutkový stav věci) a protiprávní postup ČSSZ při rozhodování o dávkách. Cílem, jehož dosažení svými podáními sledovala, bylo změnit rozhodnutí ČSSZ v její věci. Pouze své právní úkony (svá právní jednání) nesprávně formálně označila. Za této situace měla ČSSZ podání N. Č. vyhodnotit jako žádosti o neprávem odepřené dávky, protože toto řízení poskytuje nejširší prostor pro změnu pravomocného rozhodnutí ČSSZ (v jeho rámci lze napravit jak skutkové, tak právní vady předchozího rozhodnutí) oproti mimořádným opravným

prostředkům dle správního řádu, který každý cílí na jiný druh vad, a navíc možnost podat tyto opravné prostředky je časově omezena).

I kdyby ČSSZ přesto vyhodnotila podání N. Č. pouze jako opožděné námitky, byla povinna na ně aplikovat ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, které zakotvuje že: *„opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí“*. To znamená, že ČSSZ je povinna zkoumat, zda v případě opožděných námitek nejsou v konkrétní věci splněny podmínky pro přezkum rozhodnutí, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Je otázkou, zda ustanovení § 56 odst. 1 zdpo není právě případem uvedeným v ustanovení § 101 písm. e) správního řádu.

ČSSZ tak **pochybila**, když opožděně podané námitky nevyhodnotila dle jejich obsahu jako žádosti o neprávem odepřené dávky a nerozhodla o nich odpovídajícím způsobem.

D – Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěla k závěru, že ČSSZ se v důchodové záležitosti N. Č. dopustila pochybení.

Dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv si proto dovoluji požádat ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňka Josku o zaslání vyjádření k mojí zprávě a o sdělení, jaká opatření k nápravě přijal.

E – Výsledek

ČSSZ dodatečně zjistila, že manžel N. Č. nebyl ke dni úmrtí občanem ČR. Dále stěžovatelce započítala doby studia v Arménii. Dodatečně započtená doba však neměla vliv na výši jejího invalidního důchodu, protože invalidní důchod stanovený dle ustanovení § 42 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění zůstal vyšší než invalidní důchod stanovený z vyměřovacích základů pojištěnky. ČSSZ rovněž uznala, že měla N. Č. započítat jako českou náhradní dobu pojištění dobu péče o obě děti do 4 let jejich věku v Arménii a že její opožděně podané námitky měla vyhodnotit dle jejich obsahu jako žádosti o neprávem odepřené dávky.

Vylučování
dob
získaných
dle Dohody

Dobu pojištění získanou na území Arménie po 1. 1. 1996 je třeba při rozhodování o přiznání důchodu dle Dohody vyloučit dle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění.

V Brně dne 15. prosince 2014
Sp. zn. 2825/2014/VOP/JČ

Vážený pane řediteli,

dovolte mi, abych Vás seznámila se závěry, k nimž jsem dospěla šetřením podnětu Ing. O. Stěžovatel namítal zejména nesprávnou výši svých důchodových dávek (částečného a plného invalidního důchodu, jakož i starobního důchodu) a doplacení plného invalidního důchodu od pozdějšího data, než mu náležel.

Předně je třeba zmínit, že hodnotím kladně, že ČSSZ dodatečně vyplatila Ing. O. jeho plný invalidní důchod ode dne 1. 1. 2006. Jeho záležitost však nemohu uzavřít, protože i při posledním výpočtu výše částečného a plného invalidního důchodu, jakož i starobního důchodu se ČSSZ dopustila pochybení spočívajícího v **nevyločení dob pojištění získaných stěžovatelem v Arménii po 1. 1. 1996**. V důsledku této skutečnosti jsou všechny důchodové dávky stěžovatele vypočtené v roce 2013 nižší, než kolik měly činit.

V této souvislosti je třeba zmínit, že o změně plného invalidního důchodu a starobního důchodu stěžovatele ČSSZ rozhodovala (a částečný invalidní důchod přepočítávala) až poté, co bylo vydáno usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, č. j. 3 Ads 156/2011-116, www.nssoud.cz. Podle něj se „*při stanovení výpočtového základu procentní výměry důchodu podle § 15 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění s použitím čl. 5 odst. 1 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb. doby pojištění získané na území druhé smluvní strany považují za vyloučené doby, o které se snižuje počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období*“. Doby pojištění, které stěžovatel získal v Arménii po 1. 1. 1996, tak měly být vyloučeny dle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdpo.

Počet vyloučených dob při výpočtu částečného invalidního důchodu měl činit nikoliv 3 392 dnů, ale 3 460 dnů. V důsledku toho měl být osobní vyměřovací základ stěžovatele stanoven ve výši 9 705 Kč a procentní výměra částečného invalidního důchodu ve výši 2 357 Kč, nikoliv v částce 2 249 Kč.

Zachovaný výpočtový základ určený dle ustanovení § 19 odst. 1 zdpo při výpočtu plného invalidního důchodu by pak měl činit 9 891 Kč,

nikoliv 9 380 Kč, a procentní výměra ze zachovaného výpočtového základu by měla dosahovat částky 6 825 Kč, nikoliv 6 473 Kč.⁵²

Rovněž výše procentní výměry starobního důchodu měla být při postupu, zakotveném v ustanovení § 19 odst. 1 zdpo, odvozená z osobního vyměřovacího základu, z něhož byl vypočten plný invalidní důchod, stanovena ve výši 8 612 Kč, nikoliv ve výši 8 183 Kč.

Dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv si Vás dovoluji požádat o zaslání vyjádření k výše uvedenému a o sdělení, jaká opatření k nápravě jste přijal, pokud možno do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

Na základě zprávy o šetření ČSSZ stěžovateli vyloučila doby pojištění získané v Arménii po 1. 1. 1996, přepočítala všechny jeho důchodové dávky (navýšila je) a poskytla mu doplatek důchodů.

⁵² Procentní výměra stanovená standardním výpočtem by činila pouze 5 871 Kč.

Stanovení
výše
důchodu
dle dohody

Pokud stěžovatelka před datem přiznání českého starobního důchodu dosahovala výdělků na území České republiky pouze před jejím přesídlením (povolení k trvalému pobytu) nebo v krátkém období po přesídlení, ČSSZ pochybila, jestliže při stanovení jeho výše podle Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení aplikovala čl. 5 odst. 1 Dohody namísto čl. 5 odst. 2 Dohody.

V Brně dne 5. února 2016
Sp. zn. 7187/2014/VOP/PMJ

Vážený pane ústřední řediteli,

dne 9. července 2015 jsem dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vydala zprávu o šetření podnětu paní E. P. A., která se na mě obrátila s podnětem týkajícím se nízké výše starobního důchodu za 28 let doby pojištění, jenž jí byl přiznán pouze ve výši odpovídající základní výměře a minimální procentní výměře.

Zpráva obsahovala rozbor případu a závěry v tom smyslu, že se ČSSZ v šetřené věci dopustila pochybení, pokud při stanovení výše důchodu stěžovatelky neaplikovala čl. 5 odst. 2 Dohody, nýbrž hodnotila výdělků, kterých stěžovatelka dosahovala před přesídlením na území České republiky.

Ředitel odboru interního auditu a kontroly České správy sociálního zabezpečení Ing. Zdeněk Joska mi následně poskytl vyjádření k případu. Po seznámení se s jeho vyjádřením konstatuji, že své závěry o potřebě aplikace čl. 5 odst. 2 Dohody na stanovení výše důchodu, obsažené ve zprávě o šetření, jsem nikterak nezměnila. Vyhodnotila jsem argumenty obsažené ve vyjádření a jsem přesvědčena, že pochybení úřadu zmíněná ve zprávě vyvrácena nebyla, byť jsem částečně přehodnotila východiska, na jejichž základě jsem k úsudku o pochybení úřadu dospěla.

ČSSZ souhlasí se stanovením okamžiku přesídlení stěžovatelky, a to získáním jejího trvalého pobytu na území České republiky dnem 9. 7. 2008. Stěžovatelka pak ke dni 9. 7. 2008 splnila podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 písm. a) zdpo. Na území České republiky byla výdělečně činná od 14. 6. 2004 do 31. 7. 2008 (prokázáno potvrzením zaměstnavatele), tedy i několik dnů po přesídlení. Pokud tedy byla stěžovatelka po přesídlení výdělečně činná, je nutné užít čl. 5 odst. 1 Dohody a starobní důchod vyměřit z výdělků dosaženého v zaměstnání v zemi, do níž přesídlila. Na podporu svého tvrzení ČSSZ poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 3 Ads 69/2013, v němž je podrobně vyložena daná problematika, mimo jiné i účel a smysl čl. 5 a čl. 7 Dohody.

ČSSZ ve vyjádření ke zprávě o šetření odkazuje na potvrzení zaměstnavatele, že stěžovatelka pracovala i v krátkém období po získání trvalého pobytu v roce 2008. Při hodnocení této skutečnosti jsem oproti tomu vyšla z přípisu ČSSZ ze dne 3. 10. 2014 (materiálně nepochybně rozhodnutí podle § 56 zákona o důchodovém pojištění), který reagoval na požadavek stěžovatelky přepočíst její důchod podle čl. 5 odst. 2 Dohody. ČSSZ tehdy zvažovala, zda by mohla stanovit stěžovatelce vyšší důchodu dle zmiňovaného čl. 5 odst. 2 Dohody z tzv. fiktivního výdělků. Přitom uvedla, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka získala vyměřovací základy i po získání trvalého pobytu, avšak dle evidence ČSSZ až v roce 2010, čl. 5 odst. 2 Dohody nelze v daném případě aplikovat. Ve zprávě o šetření jsem shrnula, že výdělků získané až po vyměření starobního důchodu nemohly mít žádný vliv na užití čl. 5 odst. 1 či 2 Dohody, a presumovala jsem správnost a úplnost odůvodnění tohoto správního aktu, který zjištění o krátké pracovní činnosti po získání trvalého pobytu neobsahoval. ČSSZ se při hodnocení mé zprávy o šetření ke správnímu aktu ze dne 3. 10. 2014 nikterak nevyjádřila.

I z uvedeného potvrzení zaměstnavatele je navíc patrné, že zaměstnavatel stěžovatelky připojil k tomuto tiskopisu poslední evidenční list důchodového pojištění potvrzující účast na důchodovém pojištění stěžovatelky od 1. 1. 2008 pouze do 30. 6. 2008. Krátká pracovní činnost v červenci 2008 mimo to vůbec nemusela založit účast na důchodovém pojištění (např. neplacená dovolená). Sama stěžovatelka dále v podnětu uvedla, že pracovala toliko před získáním trvalého pobytu, a to z prostého důvodu docílení výpočtu výše jejího důchodu podle čl. 5 odst. 2 Dohody.

Nemohu tak bez výhrad souhlasit s hodnocením skutkového stavu v tom smyslu, že stěžovatelka krátce po jejím přesídlení pracovala, a tato skutečnost tak vylučovala aplikaci čl. 5 odst. 2 Dohody. Žádám Vás tak o další ověření zjištění ČSSZ, že z evidenčních podkladů lze k tomuto hodnocení dospět.

I kdyby však bylo nakonec postaveno na pevně, že stěžovatelka v krátkém časovém úseku po získání trvalého pobytu pracovala, dovolte mi Vás seznámit s judikátem Nejvyššího správního soudu, který i na tuto specifickou skutkovou situaci pamatuje a aplikaci čl. 5 odst. 2 Dohody připouští.

ČSSZ ve vyjádření ke zprávě o šetření se na podporu svých závěrů opřela o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 3 Ads 69/2013. Rozsudek se však týkal případu stěžovatelky, které byl trvalý pobyt v České republice povolen v roce 1999 a byla výdělečně činná v České republice v rozmezí let 2001 až 2007. Soud zdůraznil, že Dohoda má teritoriální charakter a je založena na dvou principech: principu stejného zacházení s občany druhého smluvního státu (čl. 2 Dohody) a principu zachování dob pojištění (čl. 4), nikoliv však zachování výdělků

(čl. 5). V tomto ohledu Dohoda plně upřednostňuje kritérium cílového státu, do něhož pojištěnec přesídlil, přičemž nabízí dva způsoby řešení: zohlednění výdělků, kterých pojištěnec v tomto smluvním státě dosáhl po přesídlení (čl. 5 odst. 1 Dohody), anebo náhradní řešení spočívající v zohlednění měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky v zemi, do níž pojištěnec přesídlil dle čl. 5 odst. 2 Dohody.

Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku vyšel ze své dosavadní judikatury a přihlásil se i k závěrům, ke kterým dospěl jeho čtvrtý senát v rozsudku ze dne 15. 6. 2010, č. j. 4 Ads 58/2009-38 a v navazujícím usnesení ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ads 158/2010-43. Třetí senát výše označená rozhodnutí shrnul a uvedl, že v této věci Nejvyšší správní soud posuzoval situaci občana Ruské federace, který byl v okamžiku přesídlení poživitelem ruského starobního důchodu, ale po svém přesídlení do České republiky dále pracoval, nicméně pobíral pouze nepatrnou odměnu.

Již na tomto místě uvádím, že uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu skutkově a právně dopadají i na případ stěžovatelky.

V posuzované věci se jednalo konkrétně o žalobce, který přesídlil na území České republiky dne 3. 5. 2006 a vykonával práci v České republice v krátkém časovém období od jeho přesídlení do dne 31. 5. 2006. Nejvyšší správní soud však v tomto specifickém případě dospěl v rozhodnutích k závěru, že podle § 18 odst. 1 věty první zákona o důchodovém pojištění mohou být při stanovení osobního vyměřovacího základu zohledněny jen jeho výdělků dosažené do konce roku 2005 (při stanovení osobního vyměřovacího základu se nevychází z období kalendářního roku, ve kterém k přiznání důchodu došlo). Z toho pak dovedl, že žalobce po přesídlení nedosáhl v České republice výdělků, z nichž by bylo možné podle zákona o důchodovém pojištění vyměřit starobní důchod, v důsledku čehož nebyla v dané věci naplněna hypotéza pro použití právní normy obsažené v čl. 5 odst. 1 Dohody. Žalobci tak mohl být český starobní důchod vyměřen podle odstavce druhého téhož ustanovení Dohody z průměrného měsíčního výdělku, který ke dni přiznání důchodu dosáhli v České republice zaměstnanci obdobného oboru a kvalifikace.

Poukazují na skutečnost, že případ paní E. P. A. spočívá na ještě kratším výkonu práce po jejím přesídlení a rovněž i na pobírání minimálních výdělků (specifikum zdůrazněné třetím senátem). Tato skutečnost se pak spolu s podstatnými výdělkovými přetřzkami v rozhodném období odrazila ve stanovení důchodu v nejnižší garantované výši, a to i při dosažení 28 let doby pojištění.

Výše procentní výměry starobního důchodu stěžovatelky za 28 roků pojištění činila toliko 47 Kč měsíčně, a byla tak stanovena v minimální výši 770 Kč měsíčně. Postup podle čl. 5 odst. 2 Dohody by, mimo jiné, zodpověděl otázku možného překročení tzv. minimální výše procentní

výměry. ČSSZ by důchod stěžovatelky stanovila z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu v České republice, jehož výše mi z mé činnosti není přesně známa.

Za současného stavu správní praxe tak ve specifickém případě stěžovatelky poukazují na výklad Dohody, provedený Nejvyšším správním soudem v označených rozhodnutích čtvrtého senátu, který překlenuje nepříznivý (formalistický) dopad několika dnů pracovní činnosti po získání trvalého pobytu a při výpočtu výše důchodu upřednostnil postup podle čl. 5 odst. 2 Dohody.

Vzhledem k tomu, že pochybení vytknuté ve zprávě o šetření dotčený úřad neodstranil, navrhuji v souladu s ustanoveními § 18 odst. 2 a § 19 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv přijetí opatření k nápravě.

Navrhuji, aby ČSSZ **rozhodla o přepočtu výše starobního důchodu stěžovatelky a při stanovení jeho výše aplikovala čl. 5 odst. 2 Dohody.**

Ústřední ředitel ČSSZ po seznámení s tímto závěrečným stanoviskem ČSSZ uložil, aby starobní důchod stěžovatelky vypočetla dle čl. 5 odst. 2 Dohody, čímž došlo k jeho podstatnému navýšení a poskytnutí jeho doplatku.

Důchody na základě koordinačních nařízení

Určování
dne přiznání
starobního
důchodu
dle nařízení
883/2004

- I. *Požádá-li migrující pracovník v jednom členském státě o přiznání starobního důchodu ode dne vzniku nároku na něj (bez určení konkrétního data), pak se má za to, že žádá o přiznání stejné důchodové dávky i z jiných členských států, jejichž právním předpisům podléhal, od data vzniku nároku na ně, pokud výslovně neuvede, že o tyto dávky hodlá požádat od pozdějšího data.*
- II. *Jestliže pracovník požádá o starobní důchod v jednom členském státě ke konkrétnímu datu, ale nevyjádří žádnou vůli, od jakého data si přeje pobírat důchodové dávky z jiných členských států, je třeba, aby jej příslušní nositelé důchodového pojištění vyzvali, aby jim sdělil, od jakého data si přeje dávky z jejich státu pobírat. Určení data přiznání důchodu je nezbytnou náležitostí žádosti o důchod.*

V Brně dne 23. ledna 2015
Sp. zn. 5036/2014/VOP/JČ

Vážený pane A. B.,

obrátil jste se na mě s podnětem, v němž jste žádal o prošetření postupu ČSSZ při rozhodování o Vaší žádosti o český dílčí starobní důchod. Zejména jste nesouhlasil s určením data přiznání důchodu ode dne vzniku nároku na něj.

Žádost o důchod jste podal v Polsku dne 20. 8. 2012. Polský nositel důchodového pojištění ji zaslal rovněž ČSSZ, protože jste uvedl, že jste byl zaměstnán i na území bývalého Československa a poté v České republice. Do žádosti jste výslovně neuvedl, od kterého data si přejete přiznat český starobní důchod. ČSSZ Vás proto vyzvala, abyste jí sdělil datum, od něhož si jej přejete pobírat, na tuto výzvu jste však neodpověděl. ČSSZ proto rozhodla, že Vám důchod přiznává ode dne, k němuž Vám na území ČR vznikl na starobní důchod nárok, tj. ode dne 9. 10. 2010. Vy jste si však přál důchod pobírat až ode dne 1. 2. 2014. Požádal jste proto v květnu 2014 o změnu data přiznání důchodu, tato Vaše žádost však byla jako opožděná zamítnuta. Jednotlivé splátky důchodu jste nepobíral.

Po seznámení s Vaším podnětem a jeho přílohami jsem se rozhodla zahájit šetření. Zároveň byl požádán ředitel odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeněk Joska o zaslání vyjádření a kopie Vaší spisové dokumentace.

Postup polského a českého nositele důchodového pojištění se ve Vaší věci řídil nařízením č. 883/2004.

Podle čl. 50 odst. 1 nařízení č. 883/2004 stanoví všechny příslušné instituce nároky na dávky podle právních předpisů členských států

vztahujících se na dotyčné osoby při předložení žádosti o jejich přiznání, pokud dotyčná osoba **výslovně nepožádá o odklad přiznání dávek** ve stáří podle právních předpisů jednoho nebo více členských států.

Z uvedeného vyplývá, že pokud migrující pracovník požádá v jednom členském státě o přiznání starobního důchodu ode dne vzniku nároku na něj (bez určení konkrétního data), pak se má za to, že žádá o přiznání stejné důchodové dávky i z jiných členských států, jejichž právním předpisům podléhal, od data vzniku nároku na ně, pokud výslovně neuvede, že o tyto dávky hodlá požádat od pozdějšího data.

Jestliže pracovník požádá o starobní důchod v jednom členském státě ke konkrétnímu datu, přičemž nevyjádří žádnou vůli, od jakého data si přeje pobírat důchodové dávky z jiných členských států, je třeba, aby jej příslušní nositelé důchodového pojištění vyzvali, aby jim sdělil, od jakého data si přeje dávky z jejich státu pobírat. Určení data, od něhož pojištěnec žádá o přiznání starobního důchodu, je nezbytnou podmínkou pro rozhodování o nároku na tuto dávku a o její výši. Jedná se tudíž o nezbytnou náležitost žádosti o důchod.

Dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit. Ve výzvě ze dne 2. 5. 2013 jste nebyl ČSSZ poučen o tom, že pokud nedoplníte požadovanou náležitost žádosti o důchod, může ČSSZ rozhodnout o zastavení řízení, tj. Vaše nečinnost nemohla způsobit ukončení řízení. ČSSZ se své procesní pochybení spočívající v nezaslání kvalifikované výzvy k odstranění nedostatků žádosti snažila napravit přiznáním důchodu ke dni vzniku nároku na něj. Správně Vám však měla zaslat ještě jednu výzvu s povinným doručením do vlastních rukou, v níž by Vás poučila, že pokud ve stanovené lhůtě nesdělíte, od jakého data si přejete přiznat starobní důchod, bude řízení zastaveno.

Ve své odpovědi mi Ing. Joska sdělil, že ČSSZ uznává, že se ve Vaší věci dopustila pochybení. ČSSZ proto provedla přezkum rozhodnutí o přiznání důchodu a přiznala Vám jej od požadovaného dne.

S přihlédnutím k uvedené skutečnosti ukončuji šetření ve Vaší věci dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

Započítávání
průměrných
indexova-
ných výděl-
ků místo
vyučování
zahraničních
dob pojištění

Zákaz
krácení
zahraničních
dob pojištění
při výpočtu
českého
důchodu

- I. Při výpočtu výše dílčího důchodu dle nařízení 1408/71 je ČSSZ povinná započíst za doby pojištění v jiném členském státě průměrné indexované výdělků, nikoliv tyto doby vyloučit. Vylučují se pouze náhradní doby pojištění získané v jiném členském státě.
- II. Krácení délky doby pojištění získané v jiných členských státech při rozhodování o dílčím českém důchodu představuje méně příznivé zacházení s migrujícími osobami než s vlastními státními příslušníky. Tomuto nepříznivému zacházení je možné zabránit pouze zápočtem dob pojištění v reálné délce.

V Brně dne 21. července 2011

Sp. zn. 4726/2009/VOP/JČ

Zpráva o šetření ve věci podnětu pana R. J. D.

A – OBSAH PODNĚTU

Na ochránce se obrátil pan R. J. D. s podnětem, v němž si stěžoval na výši svého českého dílčího starobního důchodu.

Z rozhodnutí ČSSZ ze dne 29. 9. 2008 a osobního listu důchodového pojištění vyplynulo, že panu R. J. D. byl přiznán starobní důchod dle čl. 46 odst. 1 písm. a) bodu II) nařízení 1408/71. Při výpočtu důchodu ČSSZ za doby zaměstnání v Německu nezapočetla tzv. průměrné indexované výdělků, ale pouze tyto doby vyloučila pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu.⁵³ Na základě této skutečnosti zahájil můj předchůdce JUDr. Otakar Motejl šetření.

B – PRŮBĚH ŠETŘENÍ

V rámci šetření byl požádán ředitel odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ Ing. Zdeněk Joska, aby ochránci zaslal vyjádření k postupu ČSSZ ve věci pana R. J. D. a kopii jeho dávkového spisu.

Ze zaslání vyjádření ČSSZ a spisové dokumentace jsem mimo jiné zjistil, že ČSSZ v roce 2008 neprovedla výpočet důchodu dle čl. 47 odst. 1 písm. d) koordinačního nařízení, protože jej v této době ještě neaplikovala. V roce 2009 byl na základě šetření ochránce proveden nový výpočet. Při

⁵³ Osobní vyměřovací základ je průměrný měsíční výdělek počítaný pro účely přiznání důchodu z českého systému důchodového pojištění dle ustanovení § 16 zdp. Vyloučené doby jsou doby, které se při stanovení osobního vyměřovacího základu vylučují. Jejich vyloučení brání rozmělnění výdělků dosažených pojištěncem. Naopak doby, v nichž nebyl dosažen žádný započitatelný příjem a nejsou zákonem považovány za vyloučené doby, se při výpočtu důchodu berou v úvahu, a tudíž rozmělnují výdělků pojištěnce.

něm již ČSSZ panu R. J. D. za doby zaměstnání získané v Německu započítala průměrné indexované výdělků. Důchod takto vypočtený byl vyšší, proto dne 4. 11. 2009 ČSSZ vydala rozhodnutí o změně důchodu.

Při novém výpočtu dílčího důchodu ČSSZ panu R. J. D. započítala za dobu, kdy byl důchodově pojištěn v Německu, vždy pouze 360 dnů důchodového pojištění v kalendářním roce, nikoliv 365 (6) dnů, s odkazem na ustanovení čl. 15 odst. 3 nařízení 574/1972. Rovněž náhradní doby důchodového pojištění v Německu vyloučila pouze v rozsahu 1 139 dnů, nikoliv 1 154 dnů.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Jelikož byl panu R. J. D. starobní důchod přiznáván od 7. 6. 2004, byla ČSSZ povinna při rozhodování o něm aplikovat nařízení 1408/71, nařízení 574/72 a zákon o důchodovém pojištění, ve znění do 31. 12. 2004. Článek 45 odst. 1 nařízení 1408/71 ČSSZ přikazoval, aby při rozhodování o nároku na důchod, při stanovení jeho výše a rozhodování o výplatě důchodu vzala zřetel, tam kde je to nutné, na doby pojištění získané v jiném členském státě, protože zdpo podmiňuje získání nároku na důchod, jeho trvání a opětovný vznik nároku na něj získáním předepsaného počtu dob důchodového pojištění. Při zohledňování dob pojištění získaných v jiném členském státě EU nebo EHP je ČSSZ povinna tyto doby posuzovat, jako kdyby byly splněny podle českých právních předpisů.

V České republice byl pan R. J. D. nepřetržitě pojištěn od 1. 9. 1958 do 12. 12. 1986, celkem tedy 10 044 dnů, tj. 27 let a 189 dní. Deutsche Rentenversicherung Bayern Süd ve svém přípisu ze dne 28. října 2008 potvrdila, že pan R. J. D. zde byl pojištěn od 13. 12. 1986 do 31. 8. 2008. Ve zmíněném období získal 589 měsíců důchodového pojištění, z čehož 39 měsíců činí náhradní doba důchodového pojištění z důvodu uznání statutu uprchlíka.

Vzhledem k tomu, že pan R. J. D. ke dni dosažení důchodového věku⁵⁴ získal více než 25 let doby důchodového pojištění v České republice, vznikl mu zde nárok na starobní důchod i bez přihlédnutí k německým dobám důchodového pojištění.⁵⁵ Za této situace měla ČSSZ dle čl. 46 odst. 1 písm. a) nařízení 1408/71 vypočítat výši dávky, která by náležela:

1. pouze podle českých vnitrostátních předpisů (tj. dle ustanovení § 33 a násl. zdpo a dle ustanovení § 71 zdpo),

⁵⁴ Důchodový věk je v každém členském státě EU nebo ESVO určen jeho vnitrostátními předpisy. U pana R. J. D. v ČR činil 61 let a 4 měsíce, tj. dosáhl jej dne 7. 6. 2004.

⁵⁵ Ustanovení § 28 a § 29 zdpo, ve znění do 31. 12. 2004, stanovily dvě podmínky pro vznik nároku na starobní důchod: dosažení důchodového věku a získání alespoň 25 let doby důchodového pojištění.

2. dle koordinačního nařízení s přihlédnutím k německým dobám důchodového pojištění,

a vyšší z obou částek žadateli přiznat.⁵⁶

Při výpočtu výše důchodu dle koordinačního nařízení byla ČSSZ povinna vypočítat teoretickou výši dávky, na kterou by pan R. J. D. mohl uplatnit nárok, kdyby všechny doby pojištění získal v České republice a podle českých právních předpisů účinných v době přiznání dávky. Na základě teoretické výše dávky pak bylo třeba určit skutečnou výši dávky dle poměru délky dob pojištění získaných před vznikem pojistné události (dosažení důchodového věku) podle českých právních předpisů k celkové délce dob pojištění získaných před vznikem pojistné události podle právních předpisů všech členských států, kterým pan R. J. D. podléhal.

Jelikož je v České republice výše důchodu odvozena od celkových výdělků, kterých pojištěnec dosáhl v rozhodném období (ustanovení § 16 a § 18 zdpo), byla ČSSZ při výpočtu důchodu povinna aplikovat čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení 1408/71. Podle něj, pokud se dle právních předpisů členského státu dávky vypočítávají na základě částky příjmů, příspěvků nebo zvýšení, určí příslušná instituce uvedeného státu příjmy, příspěvky a zvýšení, které se mají vzít v úvahu, pokud jde o doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů jiných členských států, na základě průměrných příjmů, příspěvků nebo zvýšení zaznamenaných s ohledem na doby pojištění získané podle jí uplatňovaných právních předpisů. Jinak řečeno, ČSSZ byla povinna z výdělků pana R. J. D., které získal v rozhodném období,⁵⁷ vypočítat průměrný měsíční výdělek a z něj stanovit tzv. průměrné indexované výdělky za doby výdělečné činnosti, které pan R. J. D. získal v Německu. Místo toho ČSSZ na základě zavedené správní praxe plynoucí z předchozí aplikace Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o sociálním zabezpečení (č. 93/2002 Sb. m. s.) doby pojištění spadající do rozhodného období, které pan R. J. D. získal v Německu, vyloučila pro účely stanovení jeho osobního vyměřovacího základu. V důsledku této skutečnosti byla výše důchodu nižší než při započtení průměrných indexovaných výdělků. Skutečnost, že ČSSZ výpočet důchodu pana R. J. D. dle ustanovení čl. 47 odst. 1 písm. d) koordinačního nařízení neprovedla z důvodu, že v době, kdy bylo o důchodu pana R. J. D. rozhodováno, zmíněné ustanovení běžně neaplikovala, neznamená, že se v dané věci nedopustila pochybení. Toto pochybení pak ČSSZ napравила svým rozhodnutím ze dne 4. 11. 2009.

⁵⁶ V této souvislosti je třeba zmínit, že výše důchodu pana R. J. D. vypočtená pouze s přihlédnutím k českým dobám důchodového pojištění činí jen 3 292 Kč, kdežto původní výše dílčího důchodu činila 5 277 Kč. Již dle původního výpočtu tudíž panu R. J. D. náležel dílčí důchod.

⁵⁷ Rozhodné období je dle ustanovení § 18 zdpo období, z něhož se zjišťují výdělky pojištěnce pro výpočet výše důchodu. V případě pana R. J. D. se jedná o období let 1985–2003.

Bohužel však i při novém rozhodování o důchodu pana R. J. D. se ČSSZ dopustila pochybení. ČSSZ totiž při provádění výpočtu důchodu dle čl. 46 odst. 1 písm. a) bodu II) nařízení 1408/71 určila, že pan R. J. D. v jednotlivých kalendářních letech, kdy byl důchodově pojištěn v Německu, získal pouze 360 dnů doby důchodového pojištění, přestože dle údajů německého nositele důchodového pojištění byl pojištěn po celý kalendářní rok. Stejný postup ČSSZ volila i v jiných případech s cizím prvkem, pokud nositel důchodového pojištění udával získanou dobu pojištění v jiných jednotkách než v kalendářních dnech. Německý nositel důchodového pojištění potvrzuje dobu pojištění v kalendářních měsících, přičemž vždy uvede období a počet měsíců, které v něm pojištěnec získal.

ČSSZ svůj postup již v minulosti obhajovala tím, že ji k němu nutí ustanovení čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72. Podle něj, pokud jsou doby pojištění získané podle právních předpisů jednoho členského státu vyjádřeny v jednotkách odlišných od jednotek používaných právními předpisy jiného členského státu, provede se při sčítání dob pojištění nezbytný přepočít tak, aby všechny doby pojištění byly pro účely rozhodování příslušné instituce vyjádřeny ve stejných jednotkách. Postup pro přepočít se liší dle délky pracovního týdne v jednotlivých státech, přičemž ČSSZ, ve snaze poškodit pojištěnce co nejméně, při přepočtu volila nejvýhodnější variantu 7denního pracovního týdne, v jehož režimu 30 dnů odpovídá jednomu měsíci a opačně. Zároveň pro něj platí, že pro celkový součet dob pojištění, získaných během jednoho kalendářního roku, nesmí uplatnění přepočtových pravidel vést k výsledku, který je vyšší než 360 dnů nebo 52 týdnů nebo 12 měsíců nebo 4 čtvrtletí. ČSSZ pak aplikovala na všechny případy ustanovení čl. 15 odst. 3 písm. c) bodu VI nařízení 574/72, tj. započítávala vždy maximální počet 360 dnů v kalendářním roce. I tento postup se však negativně odráží na výši důchodu, neboť v jeho důsledku ČSSZ při výpočtu důchodu přihlíží ke kratší době pojištění, jsou zkráceny průměrné indexované výdělků v rozhodném období, jakož i vyloučené doby za náhradní doby důchodového pojištění získané v zahraničí v rozhodném období. To má za důsledek, že výše důchodu je nižší, než kdyby ČSSZ doby pojištění i vyloučené doby získané v jiném členském státě EU nebo ESVO započítala v reálné délce jejich trvání.

Dle mého názoru je tento postup v rozporu s ustanovením čl. 45 odst. 1 věty druhé koordinačního nařízení, které ČSSZ ukládá při sčítání dob pojištění pro účely získání, udržení nebo opětovného nabytí nároku na dávku posuzovat doby pojištění získané v jiném členském státě stejně, jako by byly získány na území ČR. Přepočít dle čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72 se navíc provádí pouze tam, kde je jeho použití nezbytné. Nezbytné bude jeho provedení pouze tehdy, když v konkrétním případě z potvrzení zahraničního nositele důchodového pojištění nebude možné zjistit jednotlivá období, v nichž byl pojištěnec pojištěn. Pokud tato období

DŮCHODY II

z potvrzení budou vyplývat, přičemž vzhledem k potvrzené délce doby pojištění bude zcela zřejmé, že pojištěnec byl pojištěn po celé uvedené období, ČSSZ bude schopna určit počet kalendářních dnů připadajících na příslušné období a započítá je při výpočtu výše dílčího českého důchodu. Jiný postup by vedl k nepřipustnému odlišnému (a je třeba zdůraznit, že méně příznivému) zacházení s migrujícím pracovníkem než s pracovníkem nemigrujícím, jež zakazuje čl. 3 odst. 1 koordinačního nařízení.

V této souvislosti je třeba zmínit, že zmíněný problém je od 1. 5. 2010 vyřešen ustanovením čl. 13 odst. 2 věty druhé nařízení 987/2009.⁵⁸ Podle něj, pokud doby, které mají být přepočítány, odpovídají maximální roční výši dob podle právních předpisů členských států, ve kterých byly získány, použití přepočtových pravidel nesmí vést v rámci jednoho kalendářního roku k době kratší, než je možné roční maximum dob stanovených podle příslušných právních předpisů.

K danému problému se vyjádřily i správní soudy. Zejména je třeba zmínit dva rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“): č. j. 3 Ads 116/2007 a 3 Ads 90/2008, dostupné na www.nssoud.cz. V rozsudku č. j. 3 Ads 90/2008 NSS konstatoval, že odlišné posuzování českých a zahraničních dob pojištění znevýhodňuje osobu migrující v rámci EU, čemuž má koordinace systémů sociálního zabezpečení zabránit. Tento postup je v rozporu se zásadou sčítání dob pojištění, stejného posuzování skutečností a zákazu rozdílného zacházení s migrujícími pracovníky. NSS tudíž ČSSZ uložil, aby doby pojištění a vyloučené doby získané v jiném členském státě započítala při provádění výpočtu českého dílčího důchodu v jejich reálné délce.

D – ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného konstatuji, že ČSSZ se dopustila při výpočtu výše důchodu pana R. J. D. pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

E – VÝSLEDEK

ČSSZ odmítla započítat německé doby pojištění v nezkráceném rozsahu, proto se ochránce obrátil na MPSV s žádostí o přijetí opatření k nápravě. Ministerstvo uložilo ČSSZ, aby doby započítala v reálné délce, průměrné indexované výdělky stanovila v jednotlivých letech za 365(6) dnů a náhradní doby pojištění v Německu vyloučila v reálném rozsahu. Došlo tak k navýšení důchodu stěžovatele.

⁵⁸ Nařízení č. 987/2009 nahradilo od 1. 5. 2010 nařízení č. 574/72 a nařízení č. 883/2004 nahradilo nařízení č. 1408/71.

Méně příznivé zacházení s občanem jiného členského státu EU, který splňuje všechny podmínky, jež jsou stanoveny pro občany ČR pro započtení doby studia jako české doby pojištění, zakládá přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti ve smyslu čl. 12 a čl. 39 odst. 2 SES (čl. 18 a čl. 45 odst. 2 SFEU) a čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71.

Diskriminace
na základě
státní pří-
slušnosti při
hodnocení
dob pojištění

V Brně dne 18. února 2014
Sp. zn. 2535/2013/VOP/JČ

Vážený pane Č. M.,

dovoluji si Vás informovat, že jsem se dne 20. prosince 2013 ujal dalšího vyřizování Vašeho podnětu, v němž jste si stěžoval, že Vám ČSSZ nezapočetla při rozhodování o Vašem starobním důchodu dobu studia na střední škole v Polsku v období od 1. 9. 1966 do 30. 6. 1969 (tj. předtím než jste dosáhl věku 18 let) a od 1. 7. 1969 do 12. 6. 1971 a od 1. 9. 1972 do 20. 6. 1974 po dosažení věku 18 let.

Na základě těchto skutečností zahájil ochránce šetření a požádal ČSSZ o zaslání vyjádření. ČSSZ ve své odpovědi uznala, že Vám měla dobu studia v Polsku započíst a zahájila řízení o změnu důchodu.

V postupu ČSSZ ve Vaší důchodové záležitosti shledávám pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv.

Dle ustanovení zákona o důchodovém pojištění se za českou dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud za ni bylo zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Ustanovení § 13 odst. 2 věty druhé zdpo pak zakotvuje, že za náhradní dobu pojištění se považuje též doba studia získaná před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.

Dle ustanovení § 169a zákona o sociálním zabezpečení, účinného ke dni 31. 12. 1995 se doby zaměstnání a náhradní doby v cizině před 1. květnem 1990 hodnotí podle předpisů platných před tímto dnem; přitom se nevyžaduje splnění podmínky povolení československých státních orgánů k pobytu v cizině.

Ustanovení § 11 zsz ve znění do 30. 4. 1990 zakotvovalo, že pokud nevyplývá něco jiného z mezinárodních smluv, hodnotí se z dob zaměstnání a náhradních dob v cizině pro vznik nebo výši nároku na důchod jen doby uvedené v ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) až d) a f) a v § 9 odst. 1 písm. e), f) a h) cit. zákona, a to:

a) československým státním občanům, kteří se zdržovali v cizině s povolením příslušného československého státního orgánu; federální

ministerstvo práce a sociálních věcí může v dohodě se zúčastněnými ústředními orgány povolit výjimku z důvodů hodných zvláštního zřetele;

- b) cizím státním příslušníkům, kteří na území československého státu byli zaměstnáni u československé organizace aspoň 10 roků; do doby zaměstnání se přitom nezahrnují náhradní doby.

Dle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) ve znění do 30. 4. 1990 se pak za českou dobu zaměstnání považovala doba studia od prvního ročníku střední školy, nejdříve však po ukončení osmi roků školní docházky.

K dané problematice existuje poměrně bohatá judikatura českých správních soudů, která dospěla k závěru, že za doby studia v zahraničí před 30. 4. 1990 (a to nejen, je-li náhradní dobou zaměstnání, ale i tehdy, je-li dobou zaměstnání) není třeba zaplatit pro jejich započtení pojistné na sociální zabezpečení [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 66/2007, ze dne 14. října 2008, sp. zn. 6 Ads 89/2007, ze dne 27. listopadu 2008, sp. zn. 6 Ads 23/2007, ze dne 30. ledna 2008 a sp. zn. 3 Ads 65/2009, ze dne 23. září 2009]. Nejblíže skutkovému stavu Vaší věci je rozsudek NSS sp. zn. 4 Ads 111/2011, ze dne 25. dubna 2012, který nejenže konstatuje, že pro započtení doby studia před 30. 4. 1990 není po vstupu ČR do EU třeba, aby osoba zaplatila pojistné, ale ani aby byla ke studiu do Polska vyslána.

Na základě výše uvedeného, pokud byste byl občanem ČR, doba studia na střední škole v Polsku by Vám byla ČSSZ (pokud by ji nepotvrdil polský nositel pojištění) bez dalšího započtena. ČSSZ tak s Vámi jako s občanem jiného členského státu, přestože jste celý život podléhal pouze českým právním předpisům, zacházela z důvodu Vaší státní příslušnosti odlišným (méně příznivým) způsobem než s českým státním občanem ve stejné situaci, přičemž pro tento postup neexistoval žádný legitimní důvod. Postup ČSSZ tudíž byl v rozporu s čl. 12 a čl. 39 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství, ve znění Niceské smlouvy (dále také „SES“), a čl. 3 odst. 1 nařízení 1408/71, které byly účinné ke dni 1. 8. 2008, od něhož Vám byl přiznán starobní důchod. Zmíněná ustanovení zakotvují zákaz diskriminace občanů jiných členských států Evropské unie na základě jejich státní příslušnosti. Vzhledem k tomu, že nezapočtení předmětné doby se událo jenom kvůli Vaší státní příslušnosti, lze konstatovat, že se jednalo o přímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

V této souvislosti je třeba ještě dodat, že na základě čl. 12 a čl. 39 odst. 2 SES a článku 3 odst. 1 nařízení 1408/71 byla ČSSZ povinna aplikovat ve Vaší věci právní úpravu platnou pro občany ČR zakotvenou v § 11 písm. a) zsz ve znění do 30. 4. 1990, nikoliv právní úpravu určenou pro cizince obsaženou v ustanovení § 11 písm. b) citovaného zákona, přestože podmínky v ní uvedené pro zápočet doby studia jako české doby pojištění jste rovněž splnil. Podle zmíněných předpisů evropského

sociálního práva musí být postavení občanů jiných členských států, kteří podléhají právním předpisům dotčeného členského státu, v oblasti sociálního zabezpečení stejně výhodné jako postavení jeho státních občanů. Jinak řečeno, pro občany jiných členských států musí platit stejná pravidla jako pro občany ČR.

ČSSZ však již vydáním nového rozhodnutí zjednala ve Vaší věci nápravu, nežádám proto od ní přijetí dalších opatření a vyřizování Vaší důchodové záležitosti ukončuji.

Přepočet
doby
pojištění
získané
v jiném
členském
státě EU

- I. Pokud nositel pojištění z jiného členského státu ČSSZ sdělí období, v němž byla osoba účastna důchodového pojištění, a potvrzená doba odpovídá maximální době v uvedeném období, ČSSZ nic nebrání přepočítat zahraniční dobu pojištění na kalendářní dny podle standardního matematického výpočtu tak, aby migrující osoba nebyla v důsledku použití přepočítacích pravidel zakotvených v čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72 na své důchodové dávce krácena.*
- II. Při výpočtu skutečné výše dílčího důchodu je ČSSZ povinna teoretickou výši důchodu vynásobit podílem českých dob pojištění vůči celkové době pojištění, kterou pojištěnec získal dohromady ve všech členských státech EU, ESVO a ve Švýcarsku. Při stanovení tohoto podílu (koeficientu dílčení) je ČSSZ povinna započítat náhradní doby pojištění v plném rozsahu, nikoliv zkrácené na 80 % dle ustanovení § 34 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb.*

V Brně dne 4. září 2009
Sp. zn. 3990/2008/VOP/KPV

Zpráva o šetření podnětu pana J. O.

A – OBSAH PODNĚTU

Pan J. O. se na mě obrátil ve věci výše dílčího starobního důchodu přiznaného mu ČSSZ za dobu pojištění, kterou získal v bývalém Československu před odchodem do Švýcarska.

Svým podnětem žádal o objasnění, zda výpočet důchodu odpovídá platným právním předpisům. Napadal skutečnost, že mu bylo do doby pojištění započteno i 20 dnů zaměstnání v září 1969, přestože už 4. 9. 1969 opustil Československo, a na tuto dobu byl rozpočítán jeho příjem, kterého v Československu dosáhl naposledy v srpnu 1968.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatel k podnětu přiložil rozhodnutí ze dne 19. 6. 2008, kterým mu ČSSZ přiznala starobní důchod od 22. 4. 2006 podle § 29 písm. a) zdpo a podle čl. 46 odst. 2 nařízení 1408/71. Přílohou tohoto rozhodnutí je osobní list důchodového pojištění.

Z osobního listu důchodového pojištění vyplývá, že ČSSZ stěžovateli zhodnotila období od 1. 9. 1958 do 30. 6. 1968 a od 1. 8. 1968 do 19. 9. 1969, tj. celkem 4 006 dnů, jako českou dobu pojištění, tedy dobu pojištění získanou podle českých právních předpisů. Tato doba zahrnuje dobu pojištění do 18 let, dobu studia (náhradní doba pojištění) a dobu

zaměstnání. V období od 1. 1. 1970 do 21. 4. 2006 je pak 13 071 dnů hodnoceno jako švýcarská doba pojištění. Stěžovatel tedy celkem získal 17 077 dnů, tj. 46 roků a 287 dnů pojištění, přičemž na českou dobu pojištění připadá necelých 11 let.

Rozhodným obdobím, z něhož se zjišťovaly vyměřovací základy (hrubé výdělky) stěžovatele pro účely stanovení výpočtového základu a následně procentní výměry důchodu, bylo období let 1968–2005. V osobním listu důchodového pojištění jsou uvedeny vyměřovací základy za dobu studia od 1. 1. 1968 do 31. 5. 1968 ve výši 4 000 Kč a za dobu zaměstnání od 1. 8. 1968 do 31. 8. 1968 v částce 1 580 Kč. Úhrn ročních vyměřovacích základů za rozhodné období po úpravě jednotlivých vyměřovacích základů koeficientem nárůstu činí 61 204 Kč a z něho vypočtený osobní vyměřovací základ (měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů) 3 349 Kč. Protože tento osobní vyměřovací základ nedosahuje ani první redukční hranice, je současně i výpočtovým základem.

Základní výměra starobního důchodu činila ke dni přiznání důchodu stěžovateli 1 470 Kč. Pro účely výpočtu procentní výměry byly náhradní doby pojištění (studium stěžovatele v bývalém Československu) sníženy na 80 %, celková doba pojištění proto po tomto snížení činí 16 686 dnů, tj. 45 roků a 261 dnů pojištění. Procentní výměra za 45 celých roků pojištění činí 67,50 % výpočtového základu, což znamená 67,50 % z částky 3 349 Kč, tj. 2 261 Kč.

Vzhledem k tomu, že stěžovateli vznikl nárok na starobní důchod pouze s přihlédnutím ke švýcarským dobám pojištění, stanovila ČSSZ tzv. dílčí důchod, tedy důchod odpovídající poměru českých dob pojištění k celkové době pojištění. ČSSZ provedla výpočet základní i procentní výměry v poměru 3 615 dnů české doby pojištění ku 16 686 dnům celkové doby pojištění, vzala tedy v úvahu doby pojištění po snížení náhradních dob pojištění o 80 %. Podle rozhodnutí ČSSZ činila základní výměra 319 Kč a procentní výměra 490 Kč. Stěžovateli tak byl ke dni vzniku nároku přiznán starobní důchod v celkové částce 809 Kč.

Po seznámení s podnětem jsem se rozhodl zahájit podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv šetření.

Spisová dokumentace stěžovatele, kterou jsem si pro účely šetření vyžádal od ředitele odboru interního auditu, kontroly a stížností ČSSZ, obsahovala žádost stěžovatele o přiznání starobního důchodu od 22. 4. 2006, kterou uplatnil dne 13. 12. 2007. Stěžovatel v ní uvedl, že po ukončení povinné školní docházky studoval od 1. 9. 1958 do 13. 6. 1962 na Střední všeobecně vzdělávací škole na ulici Lerchova v Brně a od 1. 9. 1962 do 20. 5. 1968 na Vysokém učení technickém v Brně, studium doložil maturitním vysvědčením a diplomem. Dále jako dobu pojištění uvedl zaměstnání v Útvaru hlavního architekta města Brna od 1. 8. 1968 do 4. 9. 1969 a dobu pojištění ve Švýcarsku od roku 1969 až do podání žádosti o důchod.

Ve spisu se dále nacházel formulář E 205, kterým švýcarský nositel pojištění potvrdil průběh pojištění stěžovatele ve Švýcarsku. Podle tohoto potvrzení vyhotoveného dne 2. 4. 2008 byl stěžovatel nepřetržitě pojištěn od 1. 1. 1970 do 31. 12. 2007, a to jako zaměstnanec v letech 1970–1980. Celkem tak stěžovatel do konce roku 2007 získal 456 měsíců pojištění.

ČSSZ mi poskytla rovněž dva evidenční listy o době zaměstnání a výdělků stěžovatele. Evidenční list vystavený děkanátem stavební fakulty VUT Brno potvrzuje hrubé výdělků dosažené stěžovatelem v době jeho vysokoškolského studia, mimo jiné i výdělek 4 000 Kčs za období 1. 1. 1968–31. 5. 1968. Podle evidenčního listu vystaveného Útvarem hlavního architekta města Brna byl stěžovatel u této organizace zaměstnán od 1. 8. 1968 a jeho pracovní poměr skončil dne 19. 9. 1969. V evidenčním listu je uvedeno, že od 1. 9. 1968 nastoupil stěžovatel základní vojenskou službu, vykonával ji asi do 30. 8. 1969 a po jejím ukončení již nenastoupil do zaměstnání. Evidenční list potvrzuje hrubý výdělek ve výši 1 580 Kčs.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Vzhledem k tomu, že stěžovatel v průběhu svého života vykonával výdělečnou činnost nejen na území dnešní České republiky, ale také ve Švýcarsku, je nutno na jeho důchodovou záležitost aplikovat nařízení 1408/71 a nařízení 574/72. Koordinační nařízení zajišťují provázanost a koordinaci národních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, a zabezpečují tak právní ochranu osob pohybujících se mezi členskými státy Evropské unie. Na Českou republiku se začala koordinační nařízení vztahovat jejím vstupem do EU. Švýcarsko, ačkoliv není členem EU, přistoupilo k aplikaci koordinačních nařízení, která tak od 1. 4. 2006 nahrazují Smlouvu mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení.⁵⁹

Na případ stěžovatele tak dopadají koordinační pravidla stanovená nařízením 1408/71 pro použití právních předpisů, započítávání dob pojištění i pro přiznávání důchodových dávek. Pokud osoba uplatňující nárok na důchod podléhala z titulu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti předpisům dvou nebo i více členských států EU, vezme se při posuzování nároku této osoby na dávku zřetel na všechny předpisy, jimž osoba podléhala (čl. 44 odst. 2 nařízení 1408/71). Tam, kde předpisy členského státu podmiňují vznik, trvání nebo opětovný vznik nároku na dávku splněním dob pojištění, kompetentní instituce tohoto státu

⁵⁹ Smlouva vstoupila v platnost dnem 1. 11. 1997 a byla zveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 267/1997 Sb. Přistoupením k aplikaci koordinačních nařízení sice smlouva ztrácí svou platnost, ale v případě souběhu s nařízením, to znamená, řeší-li smlouva i nařízení tutéž situaci, má přednost nařízení a smlouva se neaplikuje.

(nositel důchodového pojištění) vezme zřetel tam, kde je to nutné, na doby pojištění získané podle předpisů kteréhokoli jiného členského státu; za tímto účelem bude tyto doby posuzovat, jako kdyby byly splněny podle vlastních předpisů členského státu (čl. 45 odst. 1 nařízení 1408/71). Pravidla pro přiznávání dávek pak upravuje čl. 46 nařízení 1408/71. Podle těchto pravidel závisí výpočet dávky na tom, zda osoba uplatňující nárok na dávku splňuje podmínky nároku na dávku bez ohledu na doby pojištění získané podle předpisů jiného členského státu, nebo zda podmínky nároku splňuje jen tehdy, vezme-li nositel pojištění na zřetel i doby pojištění získané podle předpisů jiného členského státu.

Podmínky nároku na starobní důchod stanoví § 28 a násl. zdpo. Pro vznik nároku na řádný starobní důchod zákon vyžaduje, aby byly současně splněny podmínky dosažení důchodového věku a získání nejméně 25 let doby pojištění nebo dosažení alespoň 65 let věku a získání 15 let doby pojištění.

Z osobního listu důchodového pojištění vystaveného ČSSZ vyplývá, že ČSSZ zhodnotila stěžovateli celkem 4 006 dnů, tj. 10 celých roků a 356 dnů doby pojištění získané podle českých právních předpisů. V této souvislosti se vyjádřím k námitce stěžovatele, že mu bylo do doby pojištění započteno i 20 dnů zaměstnání v září 1969 (ve skutečnosti to bylo 19 dnů), přestože už 4. 9. 1969 opustil Československo, a na tuto dobu byl rozpočítán jeho příjem, kterého v Československu dosáhl naposledy v srpnu 1968.

Doba pojištění je jedním ze základních parametrů pro posouzení nároku pojištěnce na důchodovou dávku a pro výpočet dávky. Jejímu významu proto odpovídají i požadavky na její prokazování. Základním důkazem je zde důkaz listinný. Doby zaměstnání a příjmy v nich dosažené se prokazují evidenčními listy, které jsou zaměstnavatelé povinni vést pro každého zaměstnance a předkládat je ČSSZ. Šetřením jsem ověřil, že ČSSZ zhodnotila dobu zaměstnání u Útvaru hlavního architekta města Brna v souladu s příslušným evidenčním listem. Jmenovaný zaměstnavatel totiž v evidenčním listu potvrdil skončení pracovního poměru stěžovatele dnem 19. 9. 1969. ČSSZ tedy za dané důkazní situace, kdy stěžovatel nedoložil jiný průběh předmětné doby zaměstnání, alespoň to z dávkového spisu nevyplývá, nemohla postupovat jinak. Navíc pro stěžovatele je započtení doby zaměstnání až do 19. 9. 1969 příznivější, neboť tak samozřejmě získal více doby pojištění.

Stěžovatel napadal, že mu byl příjem za rok 1968 rozpočítán i za období po ukončení vojenské základní služby, ve kterém již do zaměstnání nenastoupil a které mu přesto bylo zhodnoceno jako doba zaměstnání. Musím však konstatovat, že zhodnocení předmětného časového úseku jako doby pojištění nemělo vliv na výši osobního vyměřovacího základu. Vzhledem k tomu, že časový úsek 31. 8. – 19. 9. 1969 jako období bez

příjmu nelze vyloučit z rozhodného období, příjem za rok 1968 se o toto období „rozmělnil“. Stejně tak by se ovšem „rozmělnil“, i kdyby uvedené období nebylo započteno do dob pojištění. Pokud totiž pojištěnec nedosahuje započitatelných příjmů v celém rozhodném období, příjem se „rozmělní“ o všechny doby v rozhodném období, v nichž nebyl příjem dosažen a které nelze z rozhodného období vyloučit.⁶⁰

Vzhledem k délce doby pojištění, kterou získal podle českých právních předpisů (necelých 11 let), by stěžovateli bez započtení dob pojištění získaných ve Švýcarsku nárok na starobní důchod vůbec nevznikl. ČSSZ tedy musela v souladu s čl. 45 odst. 1 nařízení přihlídnout ke švýcarským dobám pojištění a posuzovat je, jako by byly splněny podle českých právních předpisů. Švýcarský nositel pojištění potvrdil nepřetržitou účast stěžovatele na důchodovém pojištění ve Švýcarsku od 1. 1. 1970 do 31. 12. 2007, celkovou dobu pojištění vyjádřil prostřednictvím měsíců (456 měsíců). Jelikož stěžovatel požádal v ČR o přiznání starobního důchodu ode dne 22. 4. 2006, tj. od dosažení důchodového věku, mohla ČSSZ stěžovateli z jeho švýcarské doby pojištění započítat pouze dobu získanou do tohoto data. Podle osobního listu důchodového pojištění ČSSZ v období 1. 1. 1970 – 31. 12. 2005, které zahrnuje celkem 13 149 dnů, započítala jako švýcarskou dobu pojištění pouze 12 960 dnů. Tento počet dnů odpovídá 432 měsícům (36 let), uvažujeme-li, že se jeden měsíc rovná 30 dnům.

Z uvedeného lze usuzovat, že ČSSZ použila na případ stěžovatele čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72, který upravuje pravidla pro přepočítání dob pojištění pro účely jejich sčítání, jsou-li doby pojištění v předpisech členských států vyjádřeny v odlišných jednotkách. Uvádí se v něm, že jsou-li doby pojištění splněné podle předpisů jednoho členského státu vyjádřeny v jednotkách, které jsou odlišné od těch, které jsou uvedeny v předpisech jiného členského státu, provede se *potřebné* přepočítání pro účely sčítání dob podle pravidel obsažených pod písm. a) až c). Podle čl. 15 odst. 3 písm. c) bod iii) nařízení 574/72 se třicet dnů rovná jednomu měsíci a naopak.

Aplikaci tohoto článku v případě stěžovatele považují za spornou. Předpisy EU mají za cíl působit ve prospěch osob migrujících mezi

⁶⁰ Podle § 18 odst. 1 a 4 zdp je rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu období 30 kalendářních roků bezprostředně před rokem přiznání důchodu. Do rozhodného období se přitom nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Není-li však v takovém rozhodném období aspoň 5 kalendářních roků s vyměřovacím základem pojištěnce, prodlužuje se rozhodné období před rok 1986 postupně tak, aby zahrnovalo ještě jeden takový rok, nejvýše však kalendářní rok bezprostředně následující po roce, v němž pojištěnec dosáhl věku 18 let.

Osobní vyměřovací základ je podle § 16 odst. 1 zdp měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období. Jsou-li v rozhodném období vyloučené doby, snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období.

členskými státy. Přepočítání doby pojištění však neshledávám pro stěžovatele potřebným, naopak má nepříznivý dopad na výši jeho českého starobního důchodu. V důsledku přepočítání totiž není stěžovateli v období od 1. 1. 1970 do 31. 12. 2005 zhodnoceno 189 dnů. Jejich započtením by stěžovatel získal další celý rok pojištění, což by se projevilo ve zvýšení procentní sazby, kterou se stanoví výše procentní výměry z výpočtového základu, o 1,5 %. Kromě toho není zmíněných 189 dnů vyloučeno z rozhodného období, takže dochází k dalšímu „rozmělnění“ osobního vyměřovacího základu stěžovatele a následně snížení procentní výměry. Započtením vyššího počtu dnů cizí doby pojištění by se samozřejmě zvýšil koeficient dílení pro stanovení dílčího českého důchodu, avšak tato ztráta by byla vyvážena právě zvýšením procentní sazby a zvýšením osobního vyměřovacího základu.

I když odhlédnu od svých výše uvedených výhrad k samotnému použití institutu přepočítání dob pojištění, musím konstatovat, že ČSSZ navíc pravidla pro přepočítání ani neaplikovala zcela správně. Podle čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72, jsou-li doby pojištění splněné podle předpisů členského státu vyjádřeny v měsících, dny odpovídající zlomku měsíce se budou považovat za celý měsíc. ČSSZ v období od 1. 1. 2006 do 21. 4. 2006 (tj. do vzniku nároku stěžovatele na starobní důchod) započítala 111 dnů švýcarské doby pojištění, tj. celé tři měsíce po 30 dnech a 21 dnů (takto zhodnocená doba přesně odpovídá počtu kalendářních dnů připadajících na uvedené období). Přitom měla ve smyslu výše uvedeného považovat 21 dnů v měsíci dubnu za celý měsíc, tj. za 30 dnů.

Jak jsem již výše zmínil, ČSSZ při posouzení nároku stěžovatele na starobní důchod musela přihlídnout ke švýcarským dobám pojištění, neboť bez jejich započtení by nárok stěžovateli vůbec nevznikl. Z tohoto důvodu pak byla ČSSZ při výpočtu výše důchodu povinna aplikovat čl. 46 odst. 2 nařízení 1408/71, to znamená nejprve vypočítat teoretickou výši dávky, na kterou by mohl stěžovatel uplatnit nárok, kdyby všechny doby pojištění získal podle českých právních předpisů, a následně určit tzv. dílčí důchod, tj. skutečnou výši dávky podle poměru českých dob pojištění k celkové délce dob pojištění.

ČSSZ však při výpočtu teoretické a dílčí částky nepostupovala správně, neaplikovala totiž pravidlo upravené v čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení 1408/71, které vychází z principu zachování průměrných měsíčních výdělků. Podle tohoto ustanovení tam, kde se podle předpisů členského státu dávky vypočítávají na základě celkové částky výdělků, příspěvků nebo nárůstů, určí kompetentní instituce výdělků, příspěvků a nárůstů, které se mají vzít v úvahu, pokud jde o doby pojištění nebo trvalého bydlení splněné podle předpisů příslušného jiného členského státu na základě průměrných výdělků, příspěvků nebo nárůstů zaznamenaných, pokud jde o doby pojištění, splněné podle předpisů, které sama provádí.

Jinými slovy měla ČSSZ určit průměrné indexované výdělky, tj. vlastně fiktivní valorizované výdělky odvozené od příjmů dosažených stěžovatelem v roce 1968 (poslední rok s výdělky na území bývalého Československa), a dosadit je za doby pojištění získané ve Švýcarsku. Rozhodným obdobím v takovém případě je v souladu s ustanovením § 18 zdpo období kalendářních let 1986–2005. Osobní vyměřovací základ pak měla ČSSZ stanovit z průměrných indexovaných výdělků dosažených za švýcarské doby pojištění, které stěžovatel získal v období 1986–2005. Tímto způsobem by se dosáhlo navýšení dílčího důchodu.

Dalšího pochybení se ČSSZ dopustila při stanovení koeficientu dílčeni důchodu, který vyjadřuje poměr délky dob pojištění pro účely dílčeni důchodu. Koeficient se vypočítá jako podíl doby pojištění získané v členském státu, který důchod přiznává, a celkové doby pojištění získané ve všech členských státech (v tomto případě je tedy koeficient roven poměru české doby pojištění k součtu české a švýcarské doby pojištění). Takto vypočteným koeficientem se pak násobí (ve svém důsledku tedy dílčí) základní a procentní výměra teoretické výše důchodu.

ČSSZ se pochybení dopustila tím, že vzala v úvahu českou dobu pojištění po snížení náhradních dob pojištění na 80 %. ČSSZ vycházela z ustanovení § 34 odst. 1 zdpo, podle kterého se pro vyšší procentní výměry započítávají náhradní doby pojištění (až na výjimky, kterými jsou např. doby péče o dítě) pouze v rozsahu 80 % doby jejich trvání, na rozdíl od zjišťování podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na důchod, kdy se náhradní doby pojištění započítávají v celém rozsahu.

Dílčeni důchodu ve smyslu čl. 46 odst. 2 nařízení 1408/71 se však provádí v poměru délky dob pojištění získaných podle právních předpisů státu, který dávku přiznává, k celkové době pojištění získané ve všech členských státech. Přitom i z čl. 45 odst. 1 nařízení 1408/71 vyplývá, že se dobou pojištění v tomto případě rozumí doba potřebná pro vznik nároku na dávku v daném členském státě.

To znamená, že ČSSZ měla započítat náhradní doby pojištění stěžovatele (doby studia) ve sníženém rozsahu 80 % pouze pro výpočet procentní výměry důchodu stěžovatele v teoretické výši, tj. výši, která by stěžovateli náležela, kdyby všechny doby pojištění získal podle českých právních předpisů. Pro stanovení koeficientu dílčeni však měla vzít v úvahu českou dobu pojištění v celém rozsahu, který zhodnotila pro nárok stěžovatele na důchod. Postupem, který uplatnila a který neodpovídá pravidlům pro dílčeni důchodu podle nařízení, ČSSZ stěžovatele poškodila, neboť tak snížila koeficient dílčeni, a tím i výslednou částku dílčího důchodu.

Nesprávnost a také nelogičnost postupu ČSSZ lze dokumentovat i na následujících skutečnostech. ČSSZ je povinna švýcarskému nositeli pojištění potvrdit veškerou dobu pojištění, kterou stěžovatel splnil podle českých právních předpisů pro nárok na starobní důchod. V takovém

případě by pak ovšem švýcarský nositel pojištění pro účely stanovení poměru dob pojištění použil českou dobu pojištění v jiné délce než ČSSZ. Navíc snížení náhradních dob pojištění na 80 % jejich rozsahu se uplatňuje pouze při výpočtu procentní výměry (§ 34 odst. 1 zdpo), přitom ČSSZ stejným koeficientem dílčila i základní výměru důchodu.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše uvedených skutečností konstatuji, že se ČSSZ při stanovení výše dílčího starobního důchodu náležejícího stěžovateli za dobu pojištění získanou podle českých právních předpisů dopustila pochybení, když neaplikovala pravidlo upravené v čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení 1408/71. Při výpočtu osobního vyměřovacího základu totiž nedosadila za dobu pojištění získanou ve Švýcarsku v rozhodném období průměrné indexované výdělky odvozené od příjmů dosažených stěžovatelem v roce 1968 (poslední rok s výdělky na území bývalého Československa).

Dále neprovedla dílčení důchodu ve smyslu čl. 46 odst. 2 a čl. 45 odst. 1 nařízení 1408/71, neboť pro účely stanovení koeficientu dílčení nevzala v úvahu dobu pojištění podle českých právních předpisů v celém rozsahu, který zhodnotila pro nárok stěžovatele na důchod.

Konečně za spornou považuji aplikaci čl. 15 odst. 3 nařízení 574/72, který upravuje pravidla pro přepočítání dob pojištění pro účely jejich sčítání, jsou-li doby pojištění v předpisech členských států vyjádřeny v odlišných jednotkách.

E – VÝSLEDEK

ČSSZ vytýkaná pochybení částečně napravila, když za doby pojištění, které pan J. O. získal ve Švýcarsku v rozhodném období, dodatečně dosadila indexované výdělky odvozené od příjmů, jichž naposledy dosáhl na území bývalého Československa.

Pokud však jde o stanovení koeficientu dílčení důchodu, který vyjadřuje poměr délky dob pojištění pro účely dílčení důchodu, ČSSZ argumentaci uvedenou ve zprávě neakceptovala a trvala na správnosti svého postupu, tj. na použití české doby pojištění po snížení náhradních dob pojištění na 80 % při stanovení koeficientu.

Ochránce proto požádal o stanovisko MPSV, které se následně obrátilo na příslušný útvar Evropské komise. Evropská komise se ztotožnila se stanoviskem ochránce a vyjádřila názor, že dosavadní postup ČSSZ není v souladu s evropským právem. MPSV proto ČSSZ uložilo, aby změnila svou dosavadní praxi. Rovněž došlo k přepočtu výše důchodu stěžovatele.

DŮCHODY II

Minimální dávka	I. <i>Vyšší procentní výměry invalidního důchodu zakotvenou v § 42 odst. 2 zdpo je třeba považovat za minimální dávku ve smyslu čl. 58 nařízení 883/2004.</i>
Sčítání dob při stanovení výše minimální dávky	II. <i>Pro účely posouzení, zda pojištěnec získal 15 let doby důchodového pojištění (§ 42 odst. 4 zdpo), je ČSSZ povinna započítat i doby pojištění získané v jiných členských státech EU, které svou povahou odpovídají dobám pojištění zakotveným v § 11 a § 13 odst. 1 zdpo.</i>

V Brně dne 24. července 2015
Sp. zn. 5188/2013/VOP/JČ

Zpráva o šetření ve věci pana M.G.

Na ochránce se obrátil pan M.G. s podnětem, v němž žádal o pomoc ve věci nízké výše svého invalidního důchodu pro invaliditu II. stupně.

Z dokumentů předložených stěžovatelem vyplynulo, že v průběhu života byl důchodově pojištěn v České a Slovenské republice. V ČR mu byl nejprve přiznán invalidní důchod pro invaliditu I. stupně, následně byl zvýšen z důvodu invalidity II. stupně. Součet dílčího českého a slovenského invalidního důchodu pana M. G. činil v roce 2013 pouze cca 5 400 Kč. Z předloženého osobního listu důchodového pojištění ze dne 11. 2. 2011 vyplynulo, že stěžovatel získal na území ČR a SR dohromady více než 15 let doby důchodového pojištění, vyvstala zde tudíž otázka, zda mu ČSSZ neměla poskytovat doplatek důchodu dle ustanovení čl. 58 nařízení 883/2004, do výše invalidního důchodu zakotvené v ustanovení § 42 odst. 4 a odst. 2 zdpo.

Pan M. G. při jednání v Kanceláři veřejného ochránce práv předložil i doklady osvědčující, že na Slovensku dodatečně uhradil jako osoba samostatně výdělečně činná pojistné na důchodové pojištění za celý kalendářní rok 1997 a dále za období od února 2001 do prosince 2003. Slovenská Sociálna poisťovňa, ústredie, mu však tyto doby nezapočetla jako dobu důchodového pojištění, ani je nezačítala do potvrzení o dobách pojištění získaných na území Slovenska určených České správě sociálního zabezpečení pro účely rozhodování o dílčím důchodu dle nařízení 883/2004.

A – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Po seznámení s uvedenými skutečnostmi zahájil můj předchůdce ve funkci JUDr. Pavel Varvařovský šetření postupu České správy sociálního zabezpečení v této věci dle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochrání práva.

V jeho rámci byly vyžádány od ředitele odboru interního auditu a kontroly ČSSZ Ing. Zdeňka Josky vyjádření a příslušná spisová dokumentace. Zároveň byl Ing. Zdeněk Joska požádán, aby doklady o zaplacení pojistného na sociální zabezpečení za roky 1997 a 2001–2003 ČSSZ postoupila svému slovenskému protějšku a požádala o sdělení, zda panu M. G. bude dodatečně zhodnocena další doba důchodového pojištění, či nikoliv.

Dne 18. 2. 2014 jsem se ujala dalšího vyřizování podnětu pana M. G.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

ČSSZ mi ve vyjádření ze dne 17. 3. 2014 sdělila, že se obrátila na Sociální poisťovňu, ústredie, s žádostí o potvrzení dob pojištění, které pan M. G. na Slovensku získal. Sociálna poisťovňa pak ČSSZ v červenci 2014 sdělila, že období samostatné výdělečné činnosti, za něž bylo dodatečně uhrazeno pojistné, nelze panu M.G. zhodnotit jako dobu důchodového pojištění.

Obrátila jsem se proto na svou slovenskou kolegyni, veřejnou ochránkyni práv JUDr. Janu Dubovcovou, s žádostí o provedení šetření postupu Sociální poisťovni, ústredia. Zároveň jsem požádala Ing. Zdeňka Josku o doplnění vyjádření týkajícího se poskytování doplatku důchodu dle čl. 58 nařízení 883/2004.

Ing. Zdeněk Joska mi v dopisu ze dne 20. 1. 2015 odpověděl, že panu M. G. byl rozhodnutím ČSSZ ze dne 4. 3. 2011 přiznán ode dne 29. 4. 2010 invalidní důchod pro invaliditu I. stupně ve výši 1 124 Kč měsíčně. Procentní výměra invalidního důchodu byla vypočtena ve výši 1 870 Kč, avšak za použití ustanovení § 42 odst. 4 a 2 zdpo činí v případě pana M. G. procentní výměra nejméně 1/3 z 45 % výpočtového základu, tj. 2 170 Kč. Pro výši důchodu tedy byla použita a dílčena procentní výměra ve výši 2 170 Kč. Z takto dílčené výše procentní výměry (po valorizaci v roce 2011) bylo následně vycházeno při zvýšení invalidního důchodu pro invaliditu I. stupně na invalidní důchod pro invaliditu II. stupně.

Zvýšení invalidního důchodu bylo provedeno na základě žádosti o změnu výše invalidního důchodu rozhodnutím ČSSZ ze dne 18. 5. 2012, a to ode dne 5. 1. 2012 podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. d) a § 41 odst. 3 zdpo, jakož i s přihlédnutím k článku 46 nařízení 883/2004.

K dorovnání důchodu do minimální výše dle čl. 58 nařízení 883/2004 ČSSZ uvedla, že byl proveden porovnávací výpočet.

K datu přiznání důchodu, tj. ke dni 29. 4. 2010, činil dílčí invalidní důchod pro invaliditu I. stupně pana M. G. 1 124 Kč, v SR náleželo jmenovanému 103,30 EUR, tj. 2 635 Kč. Výše vypláceného důchodu v ČR a v SR činila celkem 3 759 Kč.

Výše minimálního důchodu v ČR ke dni 29. 4. 2010 se stanovila součtem procentní výměry 770 Kč a základní výměry 2 170 Kč, tj. celkem 2 940 Kč.

DŮCHODY II

Výše minimálního důchodu v ČR byla nižší než součet dávek, které byly panu M. G. vypláceny.

Od ledna 2015 náleží panu M. G. dílčí invalidní důchod pro invaliditu II. stupně ve výši 1 540 Kč; v SR od ledna 2015 mu náleží 159,40 EUR, tj. 4 420 Kč. Výše vypláčeného důchodu z ČR a SR činí celkem 5 960 Kč.

Výše minimálního důchodu v ČR od ledna 2015 se skládá z procentní výměry ve výši 770 Kč a základní výměry v částce 2 400 Kč, tj. celkem 3 170 Kč.

Výše minimálního důchodu v ČR je nižší než součet důchodových dávek vypláčených stěžovateli. Dorovnání důchodu do minimální výše dle čl. 58 nařízení 883/2004 proto panu M. G. nenáleží.

Dopisem ze dne 3. června 2015 mi JUDr. Jana Dubovcová sdělila, že k tomu, aby slovenská Sociálna poisťovňa, ústredie, mohla panu M. G. započíst dobu pojištění z titulu dodatečně uhrazeného pojistného, musel by zaplatit celou sumu dlužného pojistného za dobu výkonu samostatné výdělečné činnosti. Totéž platí i pro vystavení potvrzení o dobách pojištění získaných na území SR. V této souvislosti je zajímavé, že pokud by pan M. G. uhradil dlužné pojistné přede dnem přiznání důchodu, započítala by se mu doba, za niž pojistné uhradil. Po přiznání důchodu však musí být uhrazena celá dlužná částka pojistného, aby byla doba účasti na důchodovém pojištění zhodnocena.

JUDr. Dubovcová v této souvislosti uvedla, že za dané situace nemá možnost panu M. G. pomoci svým zásahem. Přestože předmětnou právní úpravu považuje za tvrdou, nevnímá ji jako nesouladnou s Ústavou Slovenské republiky, proto ani nepodává návrh na její zrušení Ústavnímu soudu SR. Pouze na tuto tvrdost upozorní Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny SR.

C – HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Jako veřejná ochránkyně práv České republiky mohu dle zákona o veřejném ochránci práv prošetřovat a hodnotit pouze postup českých státních orgánů, tj. v tomto případě jednání ČSSZ.

ČSSZ je oprávněna započíst při rozhodování o českém invalidním důchodu dle nařízení 883/2004 doby pojištění získané na území jiného členského státu Evropské unie pouze na základě potvrzení nositele důchodového pojištění dotčeného členského státu, v němž je uvedeno, že určité doby jsou dobou pojištění dle jeho právních předpisů. ČSSZ nemůže jako dobu důchodového pojištění započíst dobu získanou na území jiného členského státu, která by, pokud by byla získána na území ČR, byla podle českých vnitrostátních předpisů hodnocena jako doba důchodového pojištění, pokud ji zahraniční nositel důchodového pojištění neuzná za dobu pojištění předmětného státu.

ČSSZ tudíž postupovala v souladu s nařízením 883/2004 a zákonem o důchodovém pojištění, když při rozhodování o dílčím českém důchodu započítala panu M. G. jen doby pojištění, které mu potvrdila Sociálna poisťovňa, ústredie. Výše dílčího českého důchodu pana M. G. tak byla stanovena v souladu s právem.

Jako pochybení ČSSZ však hodnotím postup při určování, zda by panu M. G. neměl být poskytnut doplatek do minimální výše důchodu dle čl. 58 nařízení 883/2004.

Dle ustanovení čl. 58 nařízení 883/2004 příjemci dávek v invaliditě a ve stáří 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 invaliditě nebo ve stáří. 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.

Výklad pojmu „**minimální dávka**“ podal ve svých rozsudcích Soudní dvůr Evropské unie. V rozsudku ze dne 30. listopadu 1977, *Mario Torri* proti Office national des pensions pour travailleurs salariés. Věc 64-77. Sbíрка rozhodnutí 1977, s. 02299, Soudní dvůr konstatoval, že za minimální výši dávky nelze považovat teoretickou výši důchodu, která je nyní upravena v čl. 52 nařízení 883/2004⁶¹. Pro to, aby mohl být dotčené osobě vyplácen doplatek, musí být ve vnitrostátním právním předpisu státu bydliště zakotvena minimální výše důchodu.

Dle rozsudku Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 17. prosince 1981, *Regina* proti Social Security Commissioner, ex parte Norman Ivor *Browning*. Věc 22/81. Sbíрка rozhodnutí 1981, s. 03357, pak minimální výše důchodu je ve vnitrostátním právním předpisu zakotvena tehdy, pokud daný právní předpis garantuje příjemci důchodu minimální příjem ve stanovené výši, který má přednost před dávkou vypočtenou z dob pojištění a výdělků získaných příjemcem dávky (jinak řečeno, je-li tato částka vyšší než důchod odvozený z dob pojištění a výdělků pojištěnce, náleží pojištěnci minimální dávka).

⁶¹ Stanovení teoretické výše důchodu je součástí rozhodování o dílčím důchodu dle nařízení 883/2004. Teoretická výše dávky se rovná dávce, na kterou by dotyčná osoba měla nárok, pokud by všechny doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů ostatních členských států byly získány ke dni přiznání dávky podle právních předpisů státu, v němž je o důchodu rozhodováno. Příslušná instituce tohoto státu pak stanoví skutečnou výši dílčího důchodu tak, že vynásobí teoretickou výši důchodu poměrem mezi délkou dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů státu, který o dávce rozhoduje, a celkové délky dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů všech dotčených členských států.

Uvedenou povahu má i ustanovení § 42 zákona o důchodovém pojištění. Podle § 42 odst. 4 zdpd pojištěnci, který ke dni vzniku nároku na invalidní důchod získal aspoň 15 roků doby pojištění uvedené v § 11 a § 13 odst. 1 zdpd⁶², náleží procentní výměra invalidního důchodu nejméně ve výši stanovené podle § 42 odst. 2 zdpd, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, nejméně ve výši poloviny částky stanovené podle § 42 odst. 2 zdpd, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, a nejméně ve výši třetiny částky stanovené podle § 42 odst. 2 zdpd, jde-li o invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně.

Ustanovení § 42 odst. 2 zdpd pak zakotvuje speciální výši procentní výměry invalidního důchodu stanovenou na 45 % výpočtového základu; pro účely stanovení výpočtového základu se za osobní vyměřovací základ považuje všeobecný vyměřovací základ, který o dva roky předchází roku přiznání invalidního důchodu, vynásobený přepočítacím koeficientem (§ 17 odst. 4 zdpd) pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu. Pro výši základní výměry tohoto důchodu platí § 41 odst. 1 zdpd obdobně.

U pojištěnců, kteří získali minimálně 15 let čisté doby pojištění je ČSSZ povinna provést srovnávací výpočet invalidního důchodu dle ustanovení § 41 a § 42 zdpd a vyšší částku přiznat. Ustanovením § 42 zdpd je tak garantována minimální výše důchodu odlišná od ustanovení § 41 zdpd, které ČSSZ aplikovala při určování minimální výše důchodu pana M. G.

U osob migrujících v rámci Evropské unie pak zbývá už jen zodpovědět otázku, zda pro účely použití ustanovení § 42 odst. 4 zdpd lze započítat doby pojištění svou povahou obdobné dobám zakotveným v ustanovení § 11 a § 13 odst. 1 zdpd. K tomuto započtení je ČSSZ povinna na základě ustanovení čl. 6 nařízení 883/2004. Podle něj, nestanoví-li nařízení 883/2004 jinak, příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy podmiňují:

- získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky,
- použití některých právních předpisů, nebo
- přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo vynětí z něj,

získáním dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení přihlíží v nezbytném rozsahu k dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje.

⁶² Zjednodušeně řečeno se jedná o doby, kdy osoba vykonávala výdělečnou činnost, a o doby dobrovolné účasti na důchodovém pojištění, za něž pojištěnec uhradil pojistné na důchodové pojištění. Tyto doby jsou někdy nazývány jako „čisté“ doby pojištění.

Při posuzování, které doby pojištění z jiného členského státu odpovídají dobám pojištění zakotveným v § 11 a § 13 odst. 1 zdpo, je třeba subsidiárně aplikovat zásadu asimilace faktů zakotvenou v čl. 5 nařízení 883/2004 a zásadu rovného zacházení nacházející se v čl. 4 nařízení 883/2004.

Z toho vyplývá, že na základě potvrzení slovenské Sociálnej poisťovni, ústredie, byla ČSSZ povinná určit, které slovenské doby pojištění vezme v úvahu pro aplikaci ustanovení § 42 odst. 4 zdpo.

Z vyjádření ČSSZ ve věci pana M. G. plyne, že při stanovení teoretické výše důchodu ČSSZ ustanovení § 42 odst. 4 a 2 zdpo aplikovala. Neučinila tak však při posuzování, zda součet jeho důchodových dávek dosahuje minimální výše důchodu zakotvené v uvedených ustanoveních.

V roce 2010 činila minimální výše invalidního důchodu pro invaliditu I. stupně přiznaného dle ustanovení § 42 odst. 2 zdpo částku 4 340 Kč. Součet důchodových dávek pana M. G. činil 3 759 Kč. ČSSZ tak měla stěžovateli měsíčně poskytovat doplatek dle čl. 58 nařízení 883/2004 ve výši 581 Kč. Skutečnost, zda panu M. G. náležel doplatek i v letech 2011–2014 bohužel nemohu posoudit, protože mi není známa výše jeho slovenského invalidního důchodu. Minimální výše invalidního důchodu pro invaliditu II. stupně v roce 2015 představuje sumu 5 907 Kč. Panu M. G. je v letošním roce vypláceno na jeho důchodových dávkách celkem 5 960 Kč měsíčně, tj. doplatek dle ustanovení čl. 58 nařízení 883/2004 mu nenáleží.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše uvedeného jsem dospěla k závěru, že ČSSZ se dopustila v důchodové záležitosti pana M. G. pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv, spočívajícího v neposkytnutí doplatku do minimální výše důchodu dle čl. 58 nařízení 883/2004.

E – VÝSLEDEK

ČSSZ akceptovala závěry veřejné ochránčyně práv a dne 16. 9. 2015 vydala rozhodnutí, jímž byl panu M. G. za roky 2010–2013 dodatečně navýšen český dílčí invalidní důchod tak, aby součet obou pobíraných důchodů dosahoval výše minimálního důchodu dle ustanovení § 42 odst. 2 zdpo. Zároveň stěžovateli poskytla doplatek důchodu.

Problematicke důchodového pojištění jsem se věnovala již jako zástupkyně veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla v letech 2001–2007. Jde o agendu vysoce specializovanou, při jejímž vyřizování se ve vysoké míře spoléhám na odborné znalosti svých spolupracovníků. Cním si také součinnosti hlavního nositele pojištění – České správy sociálního zabezpečení.

Výhodou, ale zároveň rizikem systému důchodového pojištění je jednoznačné nastavení podmínek nároku na důchod bez možnosti správního uvážení. Individuální okolnosti životních situací jednotlivých lidí, na něž zákonodárce nepamatoval, lze zohlednit pouze v řízení o odstranění tvrdosti. I tehdy musí ministr práce a sociálních věcí rozhodovat tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly ve skutkově shodných či obdobných případech (tj. nemůže se dopustit libovůle).

Mnohé podněty, které dostávám, nezpochybňují správnost postupu orgánů sociálního zabezpečení, ale samotné zákonné podmínky. Stěžovatelé často poukazují na nespravedlivý důsledek použití současné právní úpravy. Často namítají, že způsob výpočtu důchodu dostatečně nezohledňuje jejich zásluhy, nebo se naopak dovolávají principu solidarity (když převaha náhradních dob pojištění vede k nízkému důchodu).

Přes osobní názor na konkrétní podobu parametrů důchodového pojištění respektuji, že se pohybuji na „tenkém ledě“ právně-politických úvah. Při úvahách o uplatnění legislativních doporučení jsem proto zdrženlivá.

S otázkou vyvážení principu solidarity a zásluhovosti se musel vypořádat i Ústavní soud při posuzování návrhu na zrušení redukčních hranic v ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění.¹ Ztotožnil se s námítkou navrhovatele, že právní úprava redukce vyměřovacího základu při současné absenci odpovídajícího „zastropování“ odvodů do systému důchodového pojištění nedostatečně zohledňuje princip zásluhovosti (ekvivalence). K přístupu Ústavního soudu spočívajícímu v posuzování optimální míry poměru obou principů (solidarity a ekvivalence) však zazněly výhrady odborné veřejnosti.² Jejich jádrem byla myšlenka, že

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, č. 135/2010 Sb.

² Srovnej: WINTR, J. *Nález Ústavního soudu o důchodovém systému. Quo vadis, judikatura Ústavního soudu?* In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters

sociální politiku má v demokratickém právním státě určovat především zákonodárce, nikoliv soudy.

Je nepochybné, že se pojištěnci, kteří nesouhlasí s dopady zákonné úpravy na svůj případ, budou bránit, ať již méně formálně (podnětem ochránce), nebo přímo žalobou ke správnímu soudu, která může vést až k abstraktní kontrole norem.

Zvýšení legitimity a uznání zásadních parametrů systému důchodového pojištění by napomohlo, kdyby je Ústavní soud podrobil testu ústavnosti v řízení o abstraktní kontrole norem. Očekávat lze například napačení minimální výše důchodu (aktuálně 3 210 Kč)³ nebo pozměněných podmínek nároku na invalidní důchod, kdy v rámci třístupňové invalidity již na některá postižení nelze získat invalidní důchod pro invaliditu III. stupně odpovídající dřívějšímu plnému invalidnímu důchodu.

Zásahy do systému důchodového pojištění se projevují s velkým časovým odstupem, který přesahuje mandát jedné vlády. Nadto neovlivňují pouze samotné důchodové pojištění, ale i další systémy sociálního zabezpečení. Zvýší-li se například zásadně doba pojištění pro nárok na starobní důchod, lze očekávat, že osoby, které tuto podmínku nesplní, budou muset využít nepojistných sociálních dávek. Se všemi těmito dopady by měl rozumný zákonodárce počítat.

Proto bych si přála, aby veškeré zásahy do systému důchodového pojištění byly pečlivě váženy, předcházela jim důkladná analýza dopadů a po zavedení změn se bedlivě sledovaly následky. Rovněž je třeba přihlížet k legitimním výhradám těch, jejichž práv se legislativní změny dotýkají. O dílčí shrnutí dopadů některých změn se vynosazili i autoři tohoto sborníku.

V Brně červenec 2016

Anna Šabatová

Kluwer, a. s. [cit. 11. 7. 2016]. Dle informací v právním informačním systému publikováno v časopise *Jurisprudence*. 2010, č. 5, s. 30. Obdobně i odlišné stanovisko soudce Jana Musíla k citovanému nálezu.

³ Srovnej úvahy současné ministryně práce a sociálních věcí o zvýšení minimální výše důchodu na úroveň životního minima – viz <http://zpravy.aktualne.cz/finance/zarucme-lidem-minimalni-duchod-navrhuje-marksova-chysta-i-da/r~7478e7be97a711e586750025900fea04/>.

REJSTRÍK

A

Asimilace faktů 149

Č

Časová působnost smluv 120

Časová účinnost změnového
rozhodnutí 41

D

Další alternativy řádného starobního
důchodu 67

Datum, od něhož se důchod přiznává
64

Datum podání žádosti 151

Datum vzniku invalidity 85

Desatero dobré praxe pro posouzení
žádostí o odškodnění 57

Dílčí důchod 119, 158

Diskriminace na základě státní
příslušnosti při hodnocení dob
pojištění 327

Diskriminace při hodnocení dob
pojištění 141

Diskriminace u slovenských
důchodů 142

Dlouhodobě nepříznivý zdravotní
stav 82

Doba doprovázení manžela 112

Doba pojištění bez časového určení
jejího získání 147

Doba pojištění potřebná pro vznik
nároku na vdovský důchod 304

Doby pojištění kratší jednoho roku
162

Doplnění dlužného pojistného
na sociální zabezpečení za
zůstavitele 103

Doplnění pojistného na dobrovolné
důchodové pojištění za zůstavitele
103

Dorovnávací přírůstek 79

Důchodové nároky osob pečujících
o osobu závislou na péči jiné
osoby 71

E

Evidenční listy důchodového
pojištění a jiné způsoby
dokazování 31

Expert v zahraničí 113

Export dávek 148

F

Forma žádosti o změnu důchodu 41

H

Historie zabezpečení v případě ztráty
živitele 99

Hodnocení dob pojištění 106

Hodnocení doby péče o dítě
v zahraničí 304

Hodnocení doby studia v zahraničí
304

Hodnocení přiměřenosti délky řízení
v konkrétních případech 60

Hotovostní a bezhotovostní výplata
důchodu 51

Ch

Chybějící výdělků 32

I

Institut zvláštního příjemce 50

Invalidita 150

Invalidita vzniklá následkem
pracovního úrazu 265

J

„Jednoroční vdovy“ 100

Judikatura k poučovací povinnosti 20

K

Koordinace 138
 Kroky k ukončení aplikace Dohody 121

L

Lhůta pro vydání rozhodnutí o změně důchodu 41

M

Malá důchodová reforma 70
 Mimořádná opatření z let 1964 a 1968 77
 Mimořádný hornický starobní důchod 75
 Minimální dávka 162, 338
 Minimální procentní výměra invalidního důchodu pro mladé invalidy 93
 Minimální procentní výměra invalidního důchodu v případě invalidity z mládí 93
 Místo podání žádosti 151

N

Náhrada důchodu 115
 Nakládání s opožděně podanými námitkami 304
 Nález Ústavního soudu k redukčním hranicím 69
 Náležitosti posudku o invaliditě 84
 Námitky jako řádný opravný prostředek. 25
 Následky opožděného splnění povinnosti ohlásit změnu rozhodných skutečností pro nárok na důchod a jeho výplatu 47
 Nejčastější nedostatky v posudcích 85
 Nepřiměřená délka řízení jako nesprávný úřední postup 56
 Nepřiměřená délka řízení s cizím prvkem 61
 Nesprávné posouzení právní otázky 40
 Nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení 38

Nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení u dávek podmíněných dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem 39

Nesprávný úřední postup 55
 Nesprávný úřední postup v judikatuře Nejvyššího soudu 56
 Nezákonné rozhodnutí 55
 Nezákonné rozhodnutí jako důsledek nedostatečného poučení 23
 Nezaopatřenost dítěte 102
 Nezhodnocení dob pojištění, které byly uvedeny v žádosti o důchod 40
 Nová pravidla pro stanovení procentní výměry invalidního důchodu 88

O

Obsah poučovací povinnosti 21
 Odkaz na jiný správní orgán nemusí být dostatečným poučením 24
 Odklad přiznání dávek 151
 Odmítnutí započtení dob oběma státy 129
 Odpovědnost za přeplatek u pozůstalostních důchodů 103
 Odstranění nejasností o povaze zahraničních dob 304
 Odstranění tvrdosti při rozhodování o dorovnávacím příspěvku 81
 Odstraňování tvrdosti 115
 Odůvodnění zániku nebo snížení invalidity 86
 Omezení asimilace faktů 149
 Opětovný vznik nároku na vdovský důchod 101
 Oznámení o přiznání náhrady důchodu 115

P

Plný důchod 119, 158
 Podmínky pro dodatečné použití Dohody 122
 Podmínky pro sčítání dob 144
 Podmínky vzniku odpovědnosti za přeplatek 43

REJSTŘÍK

- Podmínky vzniku odpovědnosti
za přeplatek na důchodu
v judikatuře Nejvyššího správního
soudu 45
- Podněty týkající se dorovnání
slovenského důchodu v agendě
ochránce 80
- Pokračující nárok na vdovský důchod
100
- Posouzení složitosti věci pro účely
určení přiměřené délky řízení
249
- Postup v případě částečného
zamítnutí nároku na přiměřené
zadostiučinění 61
- Posuzování podání dle obsahu 26
- Potvrzení počtu směn odpracovaných
pod zemí v zaměstnání v hornictví
76
- Potvrzování dob zahraničním
nositelem pojištění 134
- Poučení o hmotném právu 21
- Poučení o změně právní úpravy
v námitkovém řízení s cizím
prvkem 23
- Poučovací povinnost a předmět řízení
23
- Poučovací povinnost ČSSZ 22
- Poučovací povinnost jako nesprávný
úřední postup 24
- Poučovací povinnost jako princip
dobré správy 21
- Poučovací povinnost okresních správ
sociálního zabezpečení 21
- Poučovací povinnost po vydání
rozhodnutí o dávce 22
- Poučovací povinnost ve správním
řádu 20
- Použití Dohody 114
- Povinnost aplikovat evropské sociální
právo 138
- Povinnost ČSSZ prokázat zavinění
230
- Povinnosti posudkových lékařů 83
- Povinnost orgánu sociálního
zabezpečení provést srovnávací
výpočet 94
- Povinnost zjišťovat občanství
zemřelého ke dni úmrtí 304
- Pracovníci v zahraničí 114
- Pracovní schopnost a její pokles 83
- Právní kontinuita 140
- Právní úprava dokazování
v důchodovém pojištění 29
- Právní úprava lhůt pro vydání
rozhodnutí 24
- Preferované pracovní kategorie 73
- Presumpce správnosti rozhodnutí
o důchodu 46
- Princip volného hodnocení důkazů
31
- Princip zákonné autorizace 29
- Procesní obrana proti nesprávnému
rozhodnutí o přeplatku 48
- Procesní obrana v případě nesouhla-
su s rozhodnutím ČSSZ 84
- Procesní předpoklady řádného odnětí
důchodu 207
- Procesní rámec vyřizování žádostí
o odškodnění 58
- Prodloužení používání Dohody 121
- Prodloužení rozhodného období 134
- Prokazování časově vzdálenějších
dob pojištění 34
- Prokazování doby pojištění v soudní
judikatuře 33
- Prokazování pracovních kategorií
prohlášeními dvou svědků 35
- Prokazování soustavné přípravy na
budoucí povolání 257
- Prokazování zaměstnání v preferova-
né pracovní kategorii 74
- Prozatímní dávka 156
- Průměrné indexované výdělků 160
- Průtahy v řízení 155
- Průtahy v řízení o důchodu a jeho
nepřiměřená délka v agendě
ochránce 25
- Předpoklady vzniku odpovědnosti
státu za škodu při výkonu veřejné
moci 55
- Překvapivé rozhodnutí v řízení
zahájeném z úřední povinnosti
27

- Přeměna starobního důchodu na invalidní důchod 65
- Přepočet dob 147
- Přepočet doby pojištění získané v jiném členském státě EU 330
- Přepočítací koeficienty v judikatuře správních soudů 92
- Přeshraniční prvek 139
- Přesídlení 126
- Přijímání písemností v jiných jazycích 155
- Přiměřené zadostiučinění za průtahy v řízení o důchodu 249
- Případy invalidity z mládí v agendě ochránce 95
- Případy nesprávného stanovení data vzniku invalidity v agendě ochránce 86
- Příslušnost k právním předpisům jednoho státu 144
- Přístup ČSSZ k odpovědnosti za přeplatek 48
- Přístup ochránce k případům vzniku odpovědnosti příjemce důchodu za přeplatek 44
- R**
- Rovnocenné dávky a příjmy 149
- Rozdíly mezi zákonným zastoupením a opatrovnictvím 49
- Rozhodnutí s výhradou změny poměrů 36
- Rozhodný okamžik pro stanovení doplatku důchodu 38
- Rozhodování o účasti na pojištění 263
- Rozlišení průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení 60
- Rozsah dispozičního práva 153
- Rozsah přezkumu rozhodnutí v námitkovém řízení 26
- Rozsah přiznání doplatku důchodu 38
- Rozsudek ve věci Gottardo 135
- S**
- Sčítání dob při stanovení výše minimální dávky 338
- Sjednocení podmínek nároku na vdovský a vdovecký důchod 100
- Skutečnosti podléhající asimilaci 150
- Snaha ochránce o změnu zákonných podmínek nároku na sirotčí důchod 104
- Souběh dobrovolného a povinného pojištění 146
- Souběh doby pojištění a náhradní doby 147
- Současná aplikace Smlouvy a evropských nařízení 132
- Součinnost žadatele a orgánu sociálního zabezpečení 30
- Specifika rozhodování o důchodech azylantů 117
- Spolupráce s institucemi z jiných členských států 154
- Spory o započtení doby studia v zahraničí 110
- Srovnání invalidního důchodu s fiktivním výdělkem podle zákona o sociálním zabezpečení 97
- Srovnání s výší důchodu podle zákona o sociálním zabezpečení 96
- Srovnávací výpočet 119
- Srovnávací výpočet dle zákona o sociálním zabezpečení 68
- Srovnávací výpočet výše invalidního důchodu 257
- Stabilizace zdravotního stavu 87
- Stanovení koeficientu dílčení 159
- Stanovení výše důchodu dle Dohody 125
- Stížnosti na způsob stanovení výplatních termínů důchodu 53
- Svědectví manžela žadatele o důchod jako důkazní prostředek 35
- Š**
- Šetření postupu MPSV při vyřizování žádostí o odškodnění 59
- T**
- Transformace plných a částečných invalidních důchodů na invalidní

REJSTŘÍK

- důchody dle nové právní úpravy 89
- Trvalý pobyt v obou státech 130
- Typy starobních důchodů 64
- U**
- Účast na pojištění na základě dohody o pracovní činnosti 207
- Účel právní úpravy poučovací povinnosti 22
- Účel sociálního práva EU 137
- Účel ustanovení § 85 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení 34
- Uplatňování nároků plynoucích z nesprávného úředního postupu státu 56
- Úplnost a přesvědčivost posudku 85
- Úprava poučovací povinnosti v důchodovém pojištění 21
- Určování dne přiznání starobního důchodu dle nařízení 883/2004 320
- Úzký vztah k ČR 107
- Užívané pojmosloví k označení podkategorií I. pracovní kategorie 77
- V**
- Vázanost orgánu sociálního zabezpečení právním názorem správního soudu 42
- Výdělký nelze prokázat čestným prohlášením 33
- Výhrady stěžovatelů k novým pravidlům pro stanovení výše invalidního důchodu 91
- Vyloučení dob bez výdělků spadajících do rozhodného období 31
- Vyloučení opravných prostředků proti oznámení 116
- Vyloučení překážky věci rozhodnuté 36
- Vyloučení srovnávacích výpočtů pro invalidní důchody přiznané po 31. 12. 2009 97
- Vylučování dob získaných dle Dohody 314
- Vylučování zahraničních dob získaných po 1. 1. 1996 124
- Výplata důchodu hromadným seznamem 52
- Výplata důchodu ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče 52
- Výplata důchodu v zařízení sociálních služeb 53
- Výše prozatímní dávky 157
- Výše přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku správního řízení 60
- Význam garantované minimální výše procentní výměry invalidního důchodu 94
- Z**
- Zachování nároku na snížení důchodového věku 73
- zachovaný výpočtový základ 68
- Zákaz diskriminace 141
- Zákaz krácení zahraničních dob pojištění při výpočtu českého důchodu 322
- Základní principy 118
- Záloha 157
- Zaměstnání odpovídající preferované pracovní kategorii ve výkonu trestu odnětí svobody 74
- Zaměstnání v hlubinném hornictví 77
- Zápočet dob získaných před 1. 4. 2003 128
- Zápočet dob získaných ve třetím státě 120
- Započítávání dob na základě pracovní knížky 128
- Započítávání průměrných indexovaných výdělků místo vylučování zahraničních dob pojištění 322
- Zápočtový list výdělký neprokazuje 33
- Zásada dvojinstančnosti řízení 27
- Zásada hodnocení dob pouze jedním státem 144

- zásada materiální pravdy v řízení
o důchodu 172
- Zásada ne bis in idem 37
- Zavedení tří stupňů invalidity 82
- Změna data přiznání důchodu nebo
jeho výplaty 37
- Změna důchodu 37
- Změna ve zjišťování potřebné doby
pojištění pro nárok na invalidní
důchod 87
- Změna výše invalidního důchodu při
změně invalidity 89
- Změny od roku 2010 101
- Změny od roku 2012 101
- Změny v důchodovém pojištění
z pohledu stěžovatelů 65
- Změny v důchodovém věku od roku
2010 64
- Změny ve zjišťování a zápočtu
dopočtené doby 88
- Změny v podmínce získání potřebné
doby pojištění 66
- Zmírnění podmínek nároku na
sirotčí důchod od roku 2012
105
- Způsob stanovení výše odškodnění
za nepřiměřenou délku řízení
a jeho odůvodnění 60
- Způsoby prokázání výdělků 32
- Způsoby zahájení změnového řízení
40
- Zvláštní procesní pravidla pro
prokazování některých dob
pojištění 30
- Zvláštní úprava námitek a výjimky ze
správního řádu 26
- Zvýšení starobního důchodu za
výdělečnou činnost po jeho
přiznání 71