

# Důchody s cizím prvkem



**ombudsman**

veřejný ochránce práv

## **DŮCHODY S CIZÍM PRVKEM**



# Důchody s cizím prvkem



**ombudsman**  
veřejný ochránce práv

# Sborník stanovisek veřejného ochránce práv **DŮCHODY S CIZÍM PRVKEM**

Autorský kolektiv: JUDr. Stanislav Křeček, Mgr. Jitka Černá, Ph.D.

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, 2023

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

Tel. 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: [podatelna@ochrance.cz](mailto:podatelna@ochrance.cz) [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, se sídlem U nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3.

Tisk Serifa

Sazba Cadis, 148 stran

Odpovědná redaktorka Marie Novotná

Tel. 246 000 444, 603 826 881

ISBN 978-80-7631-110-7 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-7676-734-8 (brož., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7676-735-5 (pdf., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7631-111-4 (pdf., Kancelář veřejného ochránce práv)

## OBSAH

<b>Seznam použitých zkratk a zdrojů citací</b>	11
1. Zkratky právních předpisů	11
2. Zkratky institucí	12
3. Zdroje citací	12
<b>I. Úvod</b>	13
<b>II. Bezesmluvní cizina</b>	14
1. Důchodové záležitosti krajanů	15
a) Dílčí důchod	15
b) Náhrada důchodu	16
1.1 Souběh české náhradní doby pojištění a doby pojištění v Kazachstánu	16
1.2 Doba studia na středním odborném učilišti v Kazachstánu	17
1.3 Výše starobního důchodu po předchozím pobírání náhrady důchodu	18
2. Hodnocení některých dob získaných v zahraničí jako české doby pojištění	19
2.1 Denní studium na střední nebo vysoké škole v bezesmluvní cizině	19
2.2 Pracovníci v zahraničí	20
2.3 Experti v zahraničí	23
3. Dobrovolnická činnost v zahraničí	25
<b>III. Důchody dle dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení</b>	27
1. Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.)	28
1.1 Určení, zda lze v konkrétním případě Dohodu použít	28
a) Vznik sociální události odůvodňující přiznání důchodu	29
b) Podání žádosti o důchod v době aplikace Dohody	29
c) Státní občanství smluvní strany Dohody	30
1.2 Uznávání dob pojištění získaných ve smluvním státě	30
1.2.1 Doby pojištění získané v jednom nástupnickém státě SSSR	31
1.2.1.1 Bezproblémová spolupráce zahraničního nositele pojištění	31
1.2.1.2 Nespolečná spolupráce zahraničního nositele důchodového pojištění	32

1.2.1.3	Částečná spolupráce zahraničního nositele důchodového pojištění . . . . .	32
1.2.2	Doby pojištění získané ve vícero nástupnických státech SSSR. . . . .	33
1.2.2.1	Výchozí podnět. . . . .	33
1.2.2.2	Žaloba ve veřejném zájmu . . . . .	35
1.2.2.3	Usnesení o odmítnutí žaloby . . . . .	36
1.2.2.4	Kasační stížnost ochránce. . . . .	37
1.3	Stanovení výše důchodu . . . . .	39
1.3.1	Stanovení fiktivního výdělku . . . . .	39
1.3.2	Stanovení výše důchodu při souběhu zaměstnání a pobírání důchodu. . . . .	41
2.	<b>Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou . . . . .</b>	<b>42</b>
2.1	Zápočet dob pojištění získaných přede dnem 1. 4. 2003 . . . . .	43
2.2	Příslušnost k poskytování invalidního důchodu pro invalidy z mládeže . . . . .	44
2.3	Odmítnutí přiznání českého důchodu do dne uhrazení přeplatku na ukrajinském důchodu . . . . .	44
2.4	Hodnocení doby pobírání ukrajinského starobního důchodu jako doby vyloučené . . . . .	45
2.5	Nepřiměřená délka řízení o přiznání českého důchodu v souvislosti s vypuknutím války na Ukrajině . . . . .	46
2.6	Ukrajinská dávka pro osoby poškozené černobylskou jadernou katastrofou . . . . .	47
3.	<b>Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ruskou federací. . . . .</b>	<b>48</b>
3.1	Použití Smlouvy s Ruskem v řízeních o důchod zahájených přede dnem jejího vstupu v platnost . . . . .	48
3.2	Osobní rozsah působnosti Smlouvy s Ruskem . . . . .	53
3.3	Potvrzování dob pojištění ruským nositelem pojištění . . . . .	54
3.3.1	Potvrzování dob pojištění získaných v SSSR mimo území Ruska. . . . .	54
3.3.2	Potvrzování dob pojištění získaných na území Ruska . . . . .	56
3.4	Příslušnost k hodnocení dob pojištění získaných do 31. 12. 2008 . . . . .	56
3.4.1	Trvalé bydliště v ČR . . . . .	57
3.4.2	Předchozí nezhodnocení dob ruským nositelem pojištění. . . . .	58
3.4.2.1	Zhodnocení všech dob pojištění získaných do 31. 12. 2008 při přiznání ruského důchodu . . . . .	58
3.4.2.2	Zhodnocení části dob získaných do 31. 12. 2008 při přiznání ruského důchodu. . . . .	59
3.4.2.3	Získání jednoho roku doby důchodového pojištění na území ČR do 31. 12. 2008. . . . .	60
3.5	(Ne)přepočítávání důchodů přiznaných v bezesmluvním období . . . . .	61
3.6	Doby pojištění kratší jednoho roku . . . . .	61
3.7	Výpočet důchodu. . . . .	62

3.7.1	Výdělky, z nichž se počítají průměrné indexované výdělky. . . . .	63
3.7.2	Srovnávací výpočet důchodu ze zachovaného výpočtového základu . . . . .	63
<b>IV.</b>	<b>Důchody dle evropských koordinačních nařízení. . . . .</b>	<b>64</b>
<b>1.</b>	<b>Průtahy v činnosti ČSSZ . . . . .</b>	<b>65</b>
1.1	Průtahy v řízení o přiznání důchodu . . . . .	65
1.1.1	Postup orgánů správy sociálního zabezpečení po zahájení řízení	65
1.1.2	Jednání se zahraničními nositeli důchodového pojištění. . . . .	67
1.1.3	Postup ČSSZ po obdržení potvrzení o zahraničních dobách pojištění. . . . .	68
1.1.4	Vydávání rozhodnutí . . . . .	69
1.1.5	Řízení o námitkách . . . . .	69
1.1.6	Řízení o zahraniční dávce . . . . .	70
1.1.7	Průtahy v mimořádných situacích . . . . .	71
1.2	Prozatímní dávka a záloha důchodu . . . . .	72
1.2.1	Prozatímní dávka. . . . .	72
1.2.2	Záloha důchodu . . . . .	73
a)	Potvrzení o účasti na pojištění pro případ nezaměstnanosti v kombinaci s potvrzením o odvodech do sociálního systému jiného členského státu . . . . .	74
b)	Potvrzení o zahraničních dobách důchodového pojištění vtělené do jiného dokumentu než do formuláře SED P5000 . . . . .	75
c)	Evidenční listy důchodového pojištění osvědčující slovenské doby pojištění . . . . .	75
1.3	Potvrzení o žití . . . . .	76
1.3.1	Počátek zasílání potvrzení o žití . . . . .	77
1.3.1.1	Přiznání důchodu . . . . .	77
1.3.1.2	Změna bydliště v průběhu poskytování důchodu . . . . .	77
1.3.2	Zasílání potvrzení o žití v průběhu poskytování důchodu . . . . .	78
1.3.2.1	Výplata důchodů bankovním šekem nebo mezinárodní poštovní poukázkou . . . . .	78
1.3.2.2	Výplata důchodů na účty u bank . . . . .	78
1.3.2.3	Výplata důchodů na účty u bank v době nouzového stavu. . . . .	80
1.3.2.4	Výplata důchodů při elektronické výměně dat o úmrtí pojištěnců. . . . .	82
1.3.3	Potvrzení o žití určená pro zahraniční nositele důchodového pojištění. . . . .	83
<b>2.</b>	<b>Některá procesní specifika . . . . .</b>	<b>84</b>
2.1	Obsah potvrzení o českých dobách pojištění . . . . .	84



2.2	Vázanost ČSSZ obsahem potvrzení o zahraničních dobách pojištění	85
a)	Krácení nepříspěvkových dob polským nositelem důchodového pojištění	86
b)	Nepotvrzení dob péče o dítě, studia a nezaměstnanosti rumunským nositelem pojištění	86
a)	Případy, kdy ČSSZ má povinnost se na zahraničního nositele obrátit	87
b)	Případy, kdy ČSSZ nemusí zahraničního nositele pojištění kontaktovat	88
2.3	Čestné prohlášení o trvání manželství ke dni úmrtí manžela/-ky	89
2.4	Zasílání výzev k vyčíslení přeplatku na zahraničním důchodu	91
2.5	Nesepsání žádosti o důchod	93
3.	<b>Podmínky nároku na důchod</b>	95
3.1	Uznávání českých dob pojištění	95
3.1.1	Doba péče o dítě	95
3.1.2	Doba studia v jiném členském státě EHP	96
3.1.3	Doby pojištění získané v Československu do 31. 12. 1992	98
3.1.3.1	Pojištěnec s bydlištěm v ČR vykonávající ke dni 31. 12. 1993 zaměstnání na území ČR	98
3.1.3.2	Namítaný nepravdivý evidenční list důchodového pojištění	99
3.1.3.3	Zápis organizační složky zaměstnavatele se sídlem na Slovensku do obchodního rejstříku ke dni 31. 12. 1992	100
3.1.3.4	Zaměstnání na území ČR u zaměstnavatele, který neměl ke dni 31. 12. 1992 evidováno sídlo v obchodním rejstříku	101
3.1.3.5	Odišné místo evidovaného trvalého pobytu a faktického dlouhodobého pobytu	102
3.1.3.6	Tvrzený souběh samostatné výdělečné činnosti v ČR a „vedlejšího“ zaměstnání v SR	103
3.1.3.7	Změna příslušnosti k hodnocení federálních dob pojištění	104
3.1.4	Doba pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti (tzv. renty)	105
3.1.5	Doba evidence uchazeče o zaměstnání na Úřadu práce ČR po 1. 1. 2012	105
3.1.6	Doba dobrovolné účasti na důchodovém pojištění	106
3.1.7	Doby pojištění získané v Československu řeckými občany	107
3.1.8	Doby pojištění kratší jednoho roku	108
3.1.8.1	Česká doba pojištění kratší jednoho roku	108

3.1.8.2	Doba pojištění kratší jednoho roku získaná v jiném členském státě EHP .....	109
3.2	Starobní důchod .....	110
3.2.1	Získání potřebné doby pojištění .....	110
3.2.2	Dosažení důchodového věku .....	111
3.2.3	Snížení důchodového věku .....	111
3.2.3.1	Hornický důchod .....	112
3.2.3.2	Výkon zaměstnání odpovídajícího zaměstnání I. pracovní kategorie v jiném členském státě. ....	112
3.2.3.3	Výkon hornického zaměstnání pro soukromou firmu. .	113
3.3	Invalidní důchod .....	114
3.3.1	Druhy invalidních důchodů .....	115
3.3.2	Vyloučení souběhu dávek .....	115
3.3.2.1	Souběh českého obecného invalidního důchodu a slovenského invalidního důchodu pro invalidy z mládeži přiznaného v době existence Československa .....	116
3.3.2.2	Souběh českého obecného invalidního důchodu a slovenského invalidního důchodu pro invalidy z mládeži přiznaného po rozpadu Československa .....	117
3.3.3	Určování rozhodného období pro posouzení, zda pojištěnec získal potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod .....	117
3.3.4	Získání potřebné doby pojištění .....	118
3.3.4.1	Neuznání doby pojištění v ČR na základě jiných důkazních prostředků než evidenčního listu důchodového pojištění .....	118
3.3.4.2	Nedostatečná specifikace bývalého zaměstnavatele a získané doby pojištění. ....	120
3.3.5	Posuzování invalidity .....	120
3.3.5.1	Neexistence shody při uznávání invalidity .....	121
3.3.5.2	Opatřování podkladů pro posouzení invalidity .....	121
3.3.5.3	Povinnost vypořádat se s podklady a závěry zahraničních institucí. ....	122
3.3.5.4	Stanovení data vzniku invalidity .....	124
3.3.5.5	Zasílání posudku o invaliditě .....	124
4.	Výše důchodu .....	125
4.1	Nakládání se zahraničními dobami při stanovení výše dílčího důchodu .....	127
4.1.1	Zápočet průměrných indexovaných výdělků .....	128
4.1.2	Určování výdělků, z nich se průměrné indexované výdělky počítají .....	128

4.1.2.1	Výpočet průměrných indexovaných výdělků z příjmu z vedlejší činnosti . . . . .	129
4.1.2.2	Výpočet průměrných indexovaných výdělků z výdělku, který nebyl fakticky vyplacen . . . . .	130
4.1.2.3	Započítávání výdělku z období, kdy pojištěnec byl žadatelem o azyl v jiném státě a z tohoto důvodu byl v zahraničí účasten důchodového pojištění . . . . .	131
4.2	Započítávání výdělků za federální doby pojištění . . . . .	132
4.3	Výpočet důchodu za překrývající se doby pojištění. . . . .	132
4.4	Pravidla pro přepočet dob pojištění . . . . .	133
4.5	Stanovení koeficientu dílčení . . . . .	136
4.6	Dorovnání důchodu do minimální výše dle českých předpisů . . . . .	136
4.7	Krácení výchovného u dílčích důchodů . . . . .	138
4.8	Dorovnávací přírůstek některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. . . . .	139
5.	Přeplatky na důchodových dávkách . . . . .	140
5.1	Úhrada přeplatku na českém důchodu z doplatku zahraničního důchodu . . . . .	141
5.2	Snaha ČSSZ vymáhat nezaviněné přeplatky dle § 118a odst. 1 zopsz. . . . .	141
	<b>Rejstřík . . . . .</b>	<b>145</b>

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK A ZDROJŮ CITACÍ

---

### 1. ZKRATKY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

---

Pokud není v textu uvedeno jinak, všechny předpisy jsou ve znění pozdějších 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. 3. 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

**nařízení 1408/71** – nařízení Rady (EHS) ze dne 14. 6. 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) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

**nařízení 987/2009** – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. 9. 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

**Smlouva se Slovenskem** – Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, č. 228/1993 Sb.

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

**Smlouva s Ruskem** – Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Ruskou federací, č. 57/2014 Sb. m. s.

**SFEU** – Smlouva o fungování Evropské unie

**správní řád** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

**zákon o veřejném ochránci práv** – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

**zdpo** – zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

**zopsz** – zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

**sřs** – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

## 2. ZKRATKY INSTITUCÍ

---

**ČSSZ** – Česká správa sociálního zabezpečení

**MPSV** – Ministerstvo práce a sociálních věcí

**OSSZ** – okresní správa sociálního zabezpečení

**ochránce** – veřejný ochránce práv

**MSSZ** – Městská správa sociálního zabezpečení v Brně

**Sociální pojišťovna** – Sociální pojišťovna, ústředí, Bratislava

**Soudní dvůr EU** – Soudní dvůr Evropské unie

**vláda** – vláda České republiky

## 3. ZDROJE CITACÍ

---

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských správních soudů: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

rozhodnutí Ústavního soudu: <http://nalus.usoud.cz>

rozhodnutí Soudního dvora EU: <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=cs>

Vážení čtenáři,

dovolujeme si Vám předložit nový sborník stanovisek veřejného ochránce práv, v němž popisujeme problematiku důchodů s cizím prvkem. Tento sborník navazuje na předchozí dva sborníky veřejného ochránce práv *Důchody I* a *II* a doplňuje informace v nich uvedené.

Problematika důchodů s cizím prvkem je v praxi ochránce stále více frekventovaná, což souvisí mj. s tím, že Česká republika je již skoro 20 let členským státem Evropské unie a velké množství jejích občanů v průběhu svého produktivního života využilo svého práva na volný pohyb a vykonávalo výdělečnou činnost v zahraničí. Nemalé množství občanů jiných států pak pracovalo v ČR a následně uplatňují nároky plynoucí z jejich důchodového pojištění v ČR.

Ochránce se v předchozích sedmi letech zabýval velkým množstvím případů, z nichž část se opakuje (zejména průtahy v řízení, poskytování prozatímních dávek a záloh důchodů), naopak část je jedinečná a specifická. Abychom mohli podrobněji rozebrat nejen opakující se problémy, ale rovněž i jedinečné, specifické případy, rozhodli jsme se důchody s cizím prvkem vyčlenit do samostatného sborníku, abychom k tomu měli dostatečný prostor a zároveň aby se zájemci o tuto problematiku mohli v textu jednodušeji orientovat. Přitom jsme vzali v úvahu i skutečnost, že v současné době není k dispozici žádná česky psaná odborná publikace, která by se danou problematikou podrobněji zabývala. Snažíme se proto tuto mezeru aspoň zčásti zaplnit.

Sborník jsme rozčlenili do tří větších celků. První pojednává o situacích, kdy má žadatel právní vztah k bezesmluvní cizině, dále následují důchody dle tří nejfrekventovanějších mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a poslední, nejdelší část pojednává o důchodech dle evropských předpisů. Všechny dokumenty ochránce, jež v tomto sborníku zmiňujeme, jsou dostupné online v evidenci stanovisek ochránce (<https://eso.ochrance.cz/>). Rozhodli jsme se proto na ně vždy na příslušném místě vložit hypertextový odkaz a upustit od připojení jejich textu ve zvláštní části sborníku, jak jsme činili v minulosti, neboť to již nepovažujeme za nezbytné.

Členění textu jsme zvolili podle historického úzu i podle množství podnětů, které v těchto jednotlivých kategoriích ochránce řeší. Popisujeme příslušnou právní úpravu, uvádíme případy ochránce a připojujeme i judikaturu českých správních soudů, Ústavního soudu ČR a Soudního dvora Evropské unie.

Naší snahou je poskytnout Vám ucelenější pohled na popsanou problematiku. Snad Vám bude tato publikace užitečnou pomůckou k řešení i složitějších problémů a přejeme Vám příjemné a inspirativní čtení. Zároveň budeme rádi, pokud nám sdělíte své postřehy k ní, případně podněty, které budeme moci zohlednit v budoucnu, až budeme připravovat další sborník s touto tematikou.

Závěrem bychom rádi poděkovali za spolupráci a pomoc zaměstnankyním oddělení stížností České správy sociálního zabezpečení, které na základě našich dotazů dohledávaly výsledky některých případů, které ochránce uzavřel ještě před jejich definitivním vyřízením ČSSZ.

V Brně červen 2023

autorský kolektiv

## II.

# Bezesmluvní cizina

Doby pojištění  
získané  
v bezesmluvní  
cizině

Důchodové záležitosti osob, které byly v průběhu svého života důchodově pojištěny ve státě, s nímž nemá Česká republika smluvní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení, bývají obvykle velmi komplikované. Získání dob pojištění v bezesmluvní cizině představuje v českém systému důchodového pojištění zcela irelevantní skutečnost. ČSSZ k těmto dobám nepřihlíží při rozhodování o českých důchodových dávkách. Tyto doby jsou přetržkami doby důchodového pojištění a rozměňují vyměřovací základy pojištěnce, pokud spadají do rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu<sup>1</sup>. ČSSZ však za určitých právně vymezených podmínek započítává některé doby získané pojištěncem v bezesmluvní cizině **podle českých vnitrostátních právních předpisů jako české doby pojištění nebo náhradní doby pojištění**. Podrobný výčet těchto dob a podmínek pro jejich zápočet je uveden ve sborníku stanovisek ochránce Důchody II<sup>2</sup>.

Ochránce nejčastěji řeší problematiku starobních důchodů dotčených osob, protože mají značné problémy splnit podmínky pro přiznání této dávky. Obvykle jim **nevznikne nárok na řádný (obecný) starobní důchod**, neboť nezískají dostatečnou dobu důchodového pojištění<sup>3</sup>. Ochránce se snaží jim pomoci, aby získaly alespoň tzv. odložený (pozdní) starobní důchod<sup>4</sup>, což za stávajících podmínek není vždy možné. Ochránce zejména hledá cestu, jak dotčeným osobám pomoci získat více české doby důchodového pojištění.

Chybějící  
důchody pro  
azylanty

Za nejpalčivější problém v této oblasti ochránce v tuto chvíli považuje **chybějící právní úpravu poskytování starobních důchodů osobám, kterým byl v ČR udělen azyl**. Pokud do ČR přišly ve vyšším produktivním věku nebo v postproduktivním věku, je pro ně prakticky nemožné splnit podmínky nároku na odložený (pozdní) starobní důchod a jsou do konce svého života odkázány na chudinské dávky.

Spektrum případů, jimiž se ochránce v posledních letech zabýval, je pestré. Některé problémy byly jedinečné, jiné ochránce řešil opakovaně. Nejvíce podnětů v této oblasti podaly osoby s prokázaným českým původem, které do ČR přišly na základě pozvání vlády ČR (tzv. krajané) a byly nespokojeny s výší své dávky ve stáří. Ty se rovněž domáhaly zvýšení svých dávek u českých správních soudů.

<sup>1</sup> Ustanovení § 18 zdpo.

<sup>2</sup> Dostupný z: [https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik\\_Duchody-II\\_eBook.pdf](https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Duchody-II_eBook.pdf)

<sup>3</sup> Dle ustanovení § 29 zdpo je pro vznik nároku na řádný (obecný) starobní důchod třeba, aby pojištěnec získal alespoň 35 let všech dob důchodového pojištění nebo 30 let příspěvkových dob (dob, kdy odváděl pojistné do českého systému důchodového pojištění).

<sup>4</sup> Jedná se o starobní důchod, který lze pojištěnci přiznat ode dne, kdy dosáhl věku aspoň o 5 let vyššího, než je důchodový věk muže stejného data narození, za podmínky, že získal alespoň 20 let doby důchodového pojištění nebo 15 let příspěvkových dob.

Dalším častým problémem bylo nezhodnocení doby studia na střední či vysoké škole v bezesmluvní cizině jako české náhradní doby důchodového pojištění. Ochránce (stejně jako české správní soudy) řešil i případy osob, které byly v minulosti činné jako pracovníci v zahraničí nebo experti v zahraničí a byly nespokojeny s výší svých starobních důchodů. Z individuálních případů, jež si zaslouží pozornost, je třeba zmínit podnět stěžovatelky, která se domáhala započtení dobrovolnické činnosti v bezesmluvní cizině realizované ve prospěch České republiky jako české doby důchodového pojištění<sup>5</sup>.

## 1. DŮCHODOVÉ ZÁLEŽITOSTI KRAJANŮ

Nejsnáze řešitelné jsou případy **osob s prokázaným českým původem, které do ČR přišly na základě pozvání vlády ČR (tzv. krajanů)**<sup>6, 7</sup>. Jedná se o jedinou kategorii osob, které, i když byly delší dobu důchodově pojištěny v bezesmluvní cizině, mají v rámci řízení o odstranění tvrdosti šanci na přiznání obecného starobního důchodu. Důchodové záležitosti krajanů byly označeny za tzv. skupinovou tvrdost a ministr práce a sociálních věcí pověřil<sup>8</sup> ČSSZ, aby o těchto žádostech za jím vymezených podmínek rozhodovala<sup>9</sup>.

Odstraňování  
tvrdosti  
u krajanů

V současnosti existují dva druhy dávky ve stáří, které ČSSZ krajanům poskytuje:

### a) Dílčí důchod

Dílčí důchod

Nejčastěji ČSSZ přiznává krajanům tzv. **dílčí starobní důchod**. Na základě pověření ministra práce a sociálních věcí zjišťuje doby pojištění, které krajané získali v minulosti v nesmluvním státě a přičte je k jejich české době. Dosáhne-li součet dob pojištění potřebného množství pro vznik nároku na starobní důchod dle českých předpisů, přizná ČSSZ krajanovi starobní důchod dle zákona o důchodovém pojištění. Jeho výši ČSSZ stanoví tak, že nejprve vypočte výši dávky, která by podle českých právních předpisů osobě náležela, kdyby všechny doby pojištění získala na území ČR (jedná se o tzv. teoretickou výši důchodu). Teoretickou výši důchodu následně vynásobí poměrem českých dob pojištění vůči všem dobám pojištění, čímž získá skutečnou výši dávky (dílčí důchod, jenž odpovídá dobám pojištění, které osoba získala v ČR).

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. září 2017, sp. zn. 3795/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11686>

<sup>6</sup> Viz usnesení vlády ČR ze dne 14. 12. 2014, č. 1014/2014, o zásadách politiky vlády České republiky ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících v zahraničí.

<sup>7</sup> V současné době se jedná zejména o krajany, kteří do ČR přišli z Kazachstánu, Uzbekistánu a Kyrgyzstánu. Je potěšitelné, že na důchodové záležitosti převážné většiny krajanů, kteří do ČR přišli z východní a jihovýchodní Evropy, je v současné době možné aplikovat některý smluvní dokument (ve vztahu ke krajanům, kteří do ČR přišli z Rumunska, se používá sociální právo EU, na ostatní pak smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a Ukrajinou, Moldavskem, Běloruskem a Ruskem). Není tudíž třeba řešit jejich důchodové záležitosti mimořádným způsobem.

<sup>8</sup> Ustanovení § 4 odst. 3 zopsz.

<sup>9</sup> Příkaz ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006 ve znění Dodatku č. 6 k tomuto příkazu.



**b) Náhrada důchodu**

**Náhrada důchodu** Části krajanů, kteří do ČR přišli z Kazachstánu<sup>10</sup>, náleží místo dílčího starobního důchodu tzv. **náhrada důchodu**. Také náhrada důchodu se přiznává v situaci, kdy součet českých a kazašských dob pojištění dosahuje potřebného množství pro vznik nároku na český starobní důchod dle zákona o důchodovém pojištění. Náhrada důchodu se skládá z plné výše základní výměry důchodu a z procentní výměry, která je vypočtena pouze z českých dob pojištění.

**Návrh zákona  
o příspěvku  
krajani**

Protože dávky krajanů přiznávané na základě odstranění tvrdosti jsou nízké, obrátila se v roce 2014 tehdejší veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová na ministryni práce a sociálních věcí a ministra vnitra s požadavkem, aby finanční situaci přesídlených krajanů systémově řešili. Dále pak v roce 2016 oslovila s žádostí o pomoc i předsedu vlády. Na základě jeho zásahu Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo vnitra vypracovaly návrh zákona upravujícího novou nárokovou dávku – příspěvek krajanovi. Podmínkou pro vznik nároku na příspěvek krajanovi měla být příslušnost k vymezené skupině krajanů a přesídlení krajana do České republiky. Příjem krajana z českého nebo zahraničního důchodového systému, popř. jejich úhrn nesměl dosahovat dvojnásobku částky životního minima jednotlivce. Dle dotčených ministerstev bylo podstatné, že životní minimum představuje společensky uznanou minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, které by dotčená částka pokryla. K návrhu zákona vznesl veřejný ochránce práv připomínky<sup>11</sup>. Daný záměr však bohužel nakonec nebyl realizován.

Z případů řešených ochráncem a českými správními soudy v letech 2016–2023 týkajících se důchodových záležitostí krajanů považujeme za nejzajímavější tyto:

**1.1 Souběh české náhradní doby pojištění a doby pojištění v Kazachstánu**

**Přednostní  
započtení  
českých  
náhradních  
dob pojištění**

Ochránce obdržel podnět krajanky, která do ČR přišla v roce 1997 z Kazachstánu. V řízení o odstranění tvrdosti spočívající v přiznání dílčího českého důchodu jí ČSSZ místo toho, aby přednostně započítala celé 4 roky péče o její dceru od narození do dosažení věku 4 let, tj. období od 13. 6. 1979 do 12. 6. 1983, jako českou náhradní dobu důchodového pojištění, zhodnotila takto pouze období od 13. 6. 1980 do 5. 7. 1981. Ve zbytku zmíněného období ČSSZ přednostně započítala dobu zaměstnání v Kazachstánu. To mělo negativní dopad na výši dílčího důchodu stěžovatelky, protože se snížil počet českých dob důchodového pojištění a navýšil se počet kazašských dob, za které stěžovatelka nepobírá žádnou důchodovou dávku. ČSSZ uznala, že je povinna při rozhodování o českém starobním důchodu **přednostně započíst dobu péče o dítě jako českou náhradní dobu důchodového pojištění před dobou zaměstnání v bezesmluvní cizině**. Vydala proto nové rozhodnutí o starobním důchodu, v němž stěžovatelce zhodnotila celé období péče o dceru od narození do dne, kdy dosáhla věku 4 let, jako českou náhradní dobu důchodového pojištění. Započtením zmíněného období

<sup>10</sup> Usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu.

<sup>11</sup> Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5328>

došlo ke zvýšení počtu českých dob pojištění, jež stěžovatelka získala, a rovněž k navýšení její důchodové dávky.<sup>12</sup>

## 1.2 Doba studia na středním odborném učilišti v Kazachstánu

V jiném případě ochránce řešil problém, zda lze krajanovi, který ke dni podání žádosti o starobní důchod byl občanem ČR, započít jako českou náhradní dobu důchodového pojištění období od 1. 1. do 20. 7. 1974, kdy se po dosažení věku 18 let vzdělával v Kazachstánu na středním odborném učilišti. V době studia **nebyl stěžovatel v učebním poměru k žádnému podniku**. ČSSZ nejprve tvrdila, že v případě stěžovatele se nejednalo o studium na střední či vysoké škole, ale o učební poměr. Dle českých předpisů je učební poměr do 31. 8. 1984 považován za zaměstnání, a nejde tedy o dobu studia. K tomu, aby mohla být doba zaměstnání v cizině získaná před 1. 1. 1996 zhodnocena jako česká doba pojištění, bylo nezbytné za ni uhradit pojistné do 31. 12. 1999<sup>13</sup>, což stěžovatel neučinil.

Ochránce argumentoval tím, že v době, kdy se stěžovatel vzdělával na odborném učilišti, nebyl v učebním poměru. Jeho studium tedy nemohlo být hodnoceno jako učební poměr, tj. nebylo dobou zaměstnání ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1998 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995, ani dobou důchodového pojištění dle ustanovení § 13 odst. 1 zdpo.

Naopak stěžovatelovu dobu vzdělávání na odborném učilišti bylo třeba hodnotit jako studium po ukončení povinné školní docházky a náhradní dobu důchodového pojištění.

Dle ustanovení § 13 odst. 2 věty druhé zdpo se za náhradní dobu důchodového pojištění 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. Toto ustanovení odkazuje na zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se ode dne jeho účinnosti posuzují i doby pojištění získané přede dnem jeho účinnosti (zavedl tzv. **nepravou retroaktivitu**, tj. ode dne jeho účinnosti bylo třeba doby pojištění získané v minulosti posuzovat podle tohoto zákona).

Zákon o sociálním zabezpečení v ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zařazoval mezi doby důchodového pojištění rovněž dobu studia po ukončení povinné školní docházky. V době, kdy vstoupil tento zákon v účinnost, se již ani v Československu nemusela odborná příprava učňů na odborných učilištích uskutečňovat v učebním poměru<sup>14</sup>. Tento zákon pak takové vzdělávání považoval za studium po ukončení

Hodnocení doby vzdělávání na středním odborném učilišti bez učebního poměru jako náhradní doby důchodového pojištění

<sup>12</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 11. 2021, sp. zn. 380/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9780>

<sup>13</sup> 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 mímosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 289/1997 Sb.

<sup>14</sup> Výuka učňů se v bývalém Československu v roce 1974 uskutečňovala v učebním poměru k určitému podniku, který vznikl na základě učební smlouvy uzavřené s organizací (tj. se zaměstnavatelem), jenž zřizoval odborné učiliště [zákon č. 89/1958 Sb., o výchově dorostu k povolání v učebním poměru (učňovský zákon), ve znění zákona č. 65/1965 Sb.,

povinné školní docházky. Stejně posuzování bylo možné i ve vztahu k učňovskému vzdělání absolvovanému před účinností tohoto zákona, pokud nesplňovalo podmínky pro podřazení pod učební poměr (právě díky nepravé retroaktivitě zákona o sociálním zabezpečení).

Stěžovatel pak vzhledem k tomu, že ke dni podání žádosti o starobní důchod byl občanem ČR, splnil podmínky pro to, aby na jeho vzdělávání na odborném učilišti byl aplikován zákon o sociálním zabezpečení, ve znění do 30. 4. 1990, tj. aby jeho doba vzdělávání na středním odborném učilišti v Kazachstánu byla považována za studium po ukončení povinné školní docházky dle ustanovení § 11 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení, ve znění do 30. 4. 1990.

ČSSZ tuto argumentaci uznala a na základě předložení rozhodnutí Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy o srovnatelnosti dosaženého vzdělání se vzděláním absolvovaným v ČR stěžovateli předmětnou dobu **zhodnotila jako českou náhradní dobu důchodového pojištění**.<sup>15</sup>

### 1.3 Výše starobního důchodu po předchozím pobírání náhrady důchodu

Nejvyšší správní soud řešil případ žalobkyně, které byla od roku 2011 poskytována náhrada důchodu. Od 1. 11. 2014 jí ČSSZ přiznala český starobní důchod díky aplikaci Smlouvy mezi ČR a Ruskou federací o sociálním zabezpečení (č. 57/2014 Sb. m. s.). Při výpočtu výše starobního důchodu ČSSZ žalobkyni z rozhodného období nevyloučila dobu, kdy pobírala náhradu důchodu. Žalobkyně namítala, že nevyloučení doby, kdy pobírala náhradu starobního důchodu, se jí snížil osobní vyměřovací základ, a tím i starobní důchod. Zákon o důchodovém pojištění vyjmenovává jako vyloučené doby situace, které z objektivních příčin brání pojištěnci ve výdělečné činnosti. Jejich smyslem a účelem je zabránění tzv. rozmělnění průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů. Jednou z takových situací je i pobírání starobního důchodu. Jelikož žalobkyně byla v dané době poskytována peněžní dávka ve stáří (náhrada starobního důchodu), měla být doba jejího pobírání vyloučena stejně jako doba pobírání starobního důchodu<sup>16</sup>. Opačný postup je formalistický a upírá žalobkyni právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří zaručené Listinou základních práv a svobod.

**Odlišnost  
náhrady  
důchodu  
a starobního  
důchodu**

Nejvyšší správní soud uvedl, že náhrada starobního důchodu byla stěžovatelce přiznána oznámením o náhradě důchodu, kterým však nebylo rozhodnuto o žádné z dávek důchodového pojištění, neboť stěžovatelce v dané době nárok na dávku ze systému českého důchodového pojištění nevznikl<sup>17</sup>. Náhrada důchodu byla financována z jiné kapitoly státního rozpočtu, nikoliv z účtu důchodového pojištění. Zásadní charakteristiku dávky důchodového pojištění tvoří její účel a podmínky

zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů]. Zákon č. 89/1984 Sb., školský zákon, však umožnil existenci samostatných odborných učilišť a dále povolil, aby celý praktický výcvik učňů probíhal na pracovišti odborného učiliště (tj. učňové nutně nemuseli být po dobu studia na odborném učilišti v učebním poměru k organizaci).

<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 12. 2021, sp. zn. 2106/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10622>

<sup>16</sup> Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zdpo.

<sup>17</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3 Ads 39/2013-43.

vzniku nároku na tuto dávku. Náhrada důchodu sice má obdobný účel jako starobní důchod, avšak toto peněžité plnění ze státního rozpočtu je přiznáváno při splnění odlišných podmínek než starobní důchod. Také Ústavní soud v usnesení ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11, dovedl, že náhrada důchodu není starobním důchodem. Nejedná-li se o důchodovou dávku, pak jde svou povahou o nenárokové plnění ze státního rozpočtu, jehož výše se podpůrně stanovuje za užití právních předpisů důchodového pojištění, avšak samo o sobě není plněním z tohoto systému. Protože zákonný výčet vyloučených dob zakotvený v ustanovení § 16 odst. 4 zdpo je taxativní, **není možné dobu pobírání náhrady důchodu vyloučit z rozhodného období** pro stanovení osobního vyměřovacího základu.<sup>18</sup>

Nezařazení doby pobírání náhrady důchodu mezi vyloučené doby

## 2. HODNOCENÍ NĚKTERÝCH DOB ZÍSKANÝCH V ZAHRANIČÍ JAKO ČESKÉ DOBY POJIŠTĚNÍ

### 2.1 Denní studium na střední nebo vysoké škole v bezesmluvní cizině

Další skupina případů, v nichž ochránce opakovaně zjistil pochybení ČSSZ, byly případy osob pocházejících z bezesmluvní ciziny, které ve svém **domovském státě absolvovaly denní studium na střední nebo vysoké škole po dosažení věku 18 let v období před 1. 5. 1990.**

ČSSZ těmto osobám opakovaně odmítala dobu studia započíst jako českou náhradní dobu důchodového pojištění. Vycházela přitom z výkladu, podle něhož bylo možné hodnotit jako českou (náhradní) dobu pojištění dobu studia po 18. roce věku získanou před 1. 5. 1990 u osob, které byly ke studiu do ciziny vyslány tehdejšími československými orgány nebo které studovaly v cizině s jejich vědomím a které měly v době studia české (československé) občanství.

Tento výklad byl shledán nesprávným jak veřejným ochráncem práv, tak českými správními soudy. Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k závěru, že při hodnocení doby studia v bezesmluvní cizině **nesmí ČSSZ aplikovat podmínku vyslání ke studiu do ciziny československými orgány a požadavek českého státního občanství je třeba uplatňovat k okamžiku podání žádosti o důchod, nikoli k období, kdy studium probíhalo.**<sup>19</sup>

Podmínky pro zápočet doby studia v zahraničí jako české náhradní doby pojištění

V rámci šetření podnětu, sp. zn. 2282/2019/VOP<sup>20</sup>, ČSSZ uznala, že její dosud zastávaný výklad zápočtu studia v zahraničí je v rozporu s ustálenou judikaturou správních soudů a obrátila se proto na svůj nadřízený orgán – Ministerstvo práce a sociálních věcí a požádala jej o souhlas se změnou výkladu souladnou s judikaturou správních soudů. MPSV se změnou výkladu souhlasilo, ČSSZ proto změnila svou správní praxi. Od 29. 5. 2019 hodnotí denní studium na střední nebo vysoké škole v bezesmluvní cizině absolvované před 1. 5. 1990 jako českou náhradní dobu

Změna metodiky zohledňující judikaturu správních soudů

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2020, č. j. 8 Ads 93/2019-45.

<sup>19</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 113/2013-45, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Ads 20/2015-142.

<sup>20</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 8. 2019, sp. zn. 2282/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7224>

Okruh oprávněných osob k zápočtu doby studia v bezesmluvní cizině

důchodového pojištění v rozsahu prvních 6 let po dosažení věku 18 let, a to na základě rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o srovnatelnosti předmětného studia se studiem v ČR. Náhradní dobu pojištění však nezapočítává všem pojištěncům, ale pouze osobám, které měly **ke dni podání žádosti o důchod české státní občanství**, nebo se na ně **vztahují pravidla koordinace** systémů sociálního zabezpečení v rámci EU nebo v rámci smluv o sociálním zabezpečení, jež má ČR uzavřeny se státy, které nenáleží do Evropského hospodářského prostoru. **Cizincům z bezesmluvní ciziny** pak tuto dobu hodnotí jako náhradní dobu pojištění, pokud získali **10 let tzv. příspěvkové doby pojištění** (nikoliv náhradních dob) **na území ČR**.<sup>21</sup>

V dalším případě, který ochránce řešil, pak již ČSSZ sama zjednala obratem nápravu. Stěžovatelka, občanka ČR, se domáhala uznání doby denního studia po dosažení věku 18 let v Ázerbájdžánu od 1. 9. 1977 do 19. 6. 1980 jako české náhradní doby pojištění. Díky započtení tohoto studia stěžovatelce vznikl nárok na český starobní důchod.<sup>22</sup>

Hodnocení studia ve smluvním státě

Ve vztahu k započítávání doby studia v cizině po dosažení věku 18 let je třeba ještě zmínit rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 7 Ads 397/2019-30, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že podle českých vnitrostátních předpisů lze hodnotit studium v cizině pouze v případě, když pojištěnec **studoval v nesmluvním státě**. Jestliže pojištěnec studoval ve státě, s nímž má Česká republika smluvní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení a v době studia podléhal právním předpisům státu, v němž se studium odehrávalo (nikoliv českým předpisům), nemůže ČSSZ dobu studia hodnotit podle českých vnitrostátních právních předpisů, protože by postupovala v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, než je vnitrostátní zákon (nařízení Evropské unie, ratifikovaná a vyhlášená mezinárodní smlouva). **Studium ve smluvním státě hodnotí stát, na jehož území bylo realizováno**. Pokud je nepotvrdí jako získanou dobu důchodového pojištění, ČSSZ není oprávněna tuto dobu hodnotit jako českou dobu pojištění.

## 2.2 Pracovníci v zahraničí

Právní postavení pracovníků v zahraničí

Pracovníky v zahraničí byli do 31. 12. 1992 **pracovníci československých organizací**, kteří byli československými občany a byli **přiděleni nebo přijati k výkonu činnosti pro tyto organizace mimo území Československa**. Tito pracovníci byli důchodově pojištění v Československu a za jejich hrubý výdělek byl považován **hrubý funkční plat**, který jim náležel podle příslušné mzdové úpravy po dobu jejich činnosti v zahraničí. Pokud byl hrubý výdělek nižší než měsíční **hrubá mzda (plat)**, která pracovníku **náležela v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před vysláním do zahraničí**, popřípadě před započtením přípravy pro službu v zahraničí, považovala se za hrubý výdělek tato měsíční mzda (plat); došlo-li však v období 12 kalendářních měsíců před vysláním do zahraničí k trvalé změně základní mzdy (platu) pracovníka, považovala se za hrubý výdělek měsíční hrubá

<sup>21</sup> Ustanovení § 169a zákona o sociálním zabezpečení, ve znění od 1. 5. 1990.

<sup>22</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 9. 2019, sp. zn. 2421/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11636>

mzda (plat), která mu náležela v průměru od této změny do konce uvedeného období.<sup>23</sup>

Ochránce řešil případ stěžovatele, který se domáhal zápočtu doby zaměstnání a výdělků dosažených v Libyi v letech 1989 až 1992 do starobního důchodu. Namíтал, že nedostává souběhovou (zahraniční) složku platu za období od 29. 8. 1989 do 19. 3. 1992, kdy ho tehdejší státní podnik Geoindustria v rámci zaměstnání vyslal do Libye pracovat na vrtných soupravách.

Stěžovatel uplatnil žádost o přiznání starobního důchodu dne 18. 1. 2007. Výkon výdělečné činnosti v zahraničí v ní neuvedl. ČSSZ mu přiznala starobní důchod od 4. 2. 2007. Z osobního listu důchodového pojištění („OLDP“), který byl přílohou rozhodnutí, bylo zřejmé, že období, které stěžovatel označil jako dobu své pracovní činnosti v Libyi, bylo pro starobní důchod zhodnoceno.

V roce 2017 požádal stěžovatel o zvýšení starobního důchodu. ČSSZ se obrátila na společnost Geoindustria, a. s., s žádostí o zaslání dokladu o pracovní činnosti stěžovatele v cizině a dokladu o výši hrubých výdělků v daném období. Zásilka zaslaná poštou byla vrácena zpět z důvodu na uvedené adrese neznámý (adresa přitom souhlasila s údajem v obchodním rejstříku). ČSSZ zaslala dokument i do datové schránky, společnost však nereagovala.

Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2017 proto ČSSZ zamítla žádost o zvýšení starobního důchodu. Rozhodnutí odůvodnila tím, že dobu zaměstnání v tehdejší státní firmě Geoindustria, kde podle evidenčních listů stěžovatel pracoval od 1. 3. 1983 do 31. 5. 1996, mu pro důchod plně zhodnotila včetně příjmů z výdělečné činnosti. Jiné výdělky se u jmenované firmy nepodařilo došetřit, ani stěžovatel žádné nové doklady neposkytl.

Ochránce při hodnocení postupu ČSSZ v této věci konstatoval, že zásadní pro řešení případu stěžovatele byly dvě otázky:

- (1) zda má být stěžovatel po dobu výkonu pracovní činnosti v Libyi považován za experta v zahraničí nebo pracovníka v zahraničí,
- (2) zda byla pracovní činnost stěžovatele v Libyi prokázána a zda v této souvislosti ČSSZ opatřila podklady a zjistila co nejpřesněji a nejúplněji skutečnosti potřebné pro rozhodnutí.

Pokud byl stěžovatel k výkonu činnosti do zahraničí vyslán tuzemským zaměstnavatelem a po dobu této činnosti v zahraničí mu zůstala mzda od tuzemského zaměstnavatele, měl být v období od 29. 8. 1989 do 18. 3. 1992 považován za pracovníka v zahraničí. V takovém případě tedy měl být stěžovateli v daném období započítán buď hrubý funkční plat, který mu byl poskytován po dobu jeho činnosti v zahraničí, nebo měsíční hrubá mzda (plat), která mu náležela v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před vysláním do zahraničí. **Plnění (zahraniční složku), které stěžovatel pobíral od libyjského zaměstnavatele, mu však ČSSZ nemohla započítat do českých vyměřovacích základů.** Vzhledem k tomu, že z OLDP byl zřejmý výrazný pokles vyměřovacích základů stěžovatele v letech 1990 a 1991 oproti předchozím rokům, mělo být pro výpočet důchodu použito zachování

<sup>23</sup> Ustanovení § 43 odst. 1–4 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1992.

tuzemských výdělků náležejících před vysláním do zahraničí a započítána mzda, která mu náležela v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před vysláním. Započtení nižších výdělků snížilo výši osobního vyměřovacího základu, z něhož ČSSZ stěžovateli stanovila výši starobního důchodu.

Ochránce dále hodnotil postup ČSSZ při zjišťování skutečného stavu věci, jaké podklady a informace o pracovní činnosti stěžovatele v zahraničí si opatřila, nebo se alespoň snažila opatřit. ČSSZ se primárně zaměřovala na doložení výdělků stěžovatele ze zahraničí. Měla se ale zabývat hlavně **charakterem jeho pracovní činnosti** v zahraničí z pohledu účasti na důchodovém pojištění a možnosti zachování tuzemských výdělků. Při dohledávání dokumentů o pracovní činnosti stěžovatele a jeho výdělků v cizině ČSSZ neuspěla ani u společnosti Geoindustria, a. s., ani v soukromé spisovně. Doklady předložené stěžovatelem (pas s libyjskými pracovními vízy, libyjský řidičský průkaz) ČSSZ odmítla s odůvodněním, že k prokázání hrubého výdělku neslouží. Ve věci však šlo o prokázání pracovní činnosti v zahraničí a postavení stěžovatele v důchodovém pojištění z titulu této činnosti.

Ochránce proto ČSSZ vytknul, že nijak nereagovala na návrh stěžovatele prokázat práci v Libyi **svědectvím jeho tehdejších spolupracovníků**. V námitkách proti rozhodnutí ČSSZ ze dne 31. 5. 2017 totiž stěžovatel uvedl, že zaměstnání v Libyi je možné doložit svědecky, neboť tam s ním pracovali i další zaměstnanci vyslaní podnikem Geoindustria, dokonce konkrétně jmenoval svého nadřízeného, a současně se dotázal, zda jsou svědectví spolupracovníků akceptovatelná. ČSSZ ponechala návrh a dotaz zcela bez odezvy.

Čestné  
prohlášení  
o výkonu  
zaměstnání  
v cizině

Zákon umožňuje použít k prokázání doby pojištění čestného prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod nebo o úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak.<sup>24</sup> Doba pojištění stěžovatele z titulu jeho zaměstnání v období od 29. 8. 1989 do 18. 3. 1992 již byla samozřejmě prokázána evidenčními listy důchodového zabezpečení. Ochránce však vyslovil přesvědčení, že **čestné prohlášení svědků lze použít i k prokázání skutečnosti, že byl pracovník vyslán k výkonu pracovní činnosti v zahraničí**. Výkon činnosti v zahraničí a způsob přidělení k této činnosti totiž určoval postavení pracovníka z hlediska jeho účasti na důchodovém zabezpečení, tj. zda se jednalo o dobu zaměstnání experta nebo pracovníka v zahraničí, z toho pak vyplývalo i hodnocení výdělků z této pracovní činnosti.

ČSSZ tedy nepostupovala tak, aby zjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Měla se vyjádřit k postavení stěžovatele z hlediska jeho účasti na důchodovém zabezpečení z důvodu jeho práce v zahraničí a zaujmout stanovisko k návrhu na možnost prokázání práce v zahraničí pomocí svědeckých prohlášení jeho tehdejších spolupracovníků a umožnit stěžovateli předložit čestná prohlášení svědků k této skutečnosti.<sup>25</sup>

Za základě zprávy o šetření ochránce v této věci ČSSZ provedla rozsáhlé šetření za účelem zjištění zachovaných tuzemských výdělků náležejících stěžovateli před vysláním do zahraničí v období 12 kalendářních měsíců od srpna 1988. Přestože oslovila několik ministerstev, likvidátora, správce konkurzní podstaty i společnost

<sup>24</sup> Ustanovení § 85 odst. 5 zopsz.

<sup>25</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 07. 2019, sp. zn. 6110/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7220>

vedoucí spisovnu, její šetření nebylo úspěšné. Ochránce shledal opatření přijaté ČSSZ dostatečným k nápravě vytýkaného pochybení. Přistoupil proto k uzavření případu.

Otázku, jaká plnění mají být zahrnována pracovníkovi v zahraničí do ročních vyměřovacích základů, řešil i Nejvyšší správní soud. Přitom, podobně jako ochránce, dospěl k závěru, že **do ročního vyměřovacího základu pracovníka v zahraničí se zahrnuje pouze jeho stanovený funkční plat poskytovaný českým zaměstnavatelem, nikoliv příjmy, které pobíral od zahraniční organizace, pro niž pracoval.**<sup>26</sup>

Nezapočítávání zahraničních výdělků

### 2.3 Experti v zahraničí

Důchodově pojištění jako experti v zahraničí byli do 31. 7. 1991 **českoslovenští občané, kteří byli vysláni ústředním orgánem státní správy do zahraničí k výkonu činnosti pro zahraničního zaměstnavatele.** Stejně jako experti v zahraničí se posuzovali českoslovenští občané, kteří byli vysláni ke **studijnímu pobytu**, popřípadě ke **studiu v zahraničí**, a pobírali v zahraničí stipendium od československé nebo zahraniční organizace.<sup>27</sup>

Právní postavení expertů v zahraničí

Ochránce řešil případ stěžovatelky, která se domáhala revize svého starobního důchodu. Namítala nesprávnost výpočtu, která měla spočívat v tom, že do výpočtu nebylo zahrnuto její zaměstnání a výdělky v zahraničí v letech 1985 až 1987.

Stěžovatelka od 24. 8. 1985 působila jako expert v zahraničí v Libyi, kam byla vyslána Polytechnou, podnikem zahraničního obchodu („Polytechna“), který jí zprostředkoval zaměstnání na pozici farmaceutická laborantka u zahraničního zaměstnavatele, jenž také nesl náklady spojené s výkonem pracovní činnosti stěžovatelky. K výkonu zaměstnání v zahraničí byla stěžovatelka uvolněna ze zaměstnání v tuzemsku.

ČSSZ přiznala stěžovateli starobní důchod rozhodnutím ze dne 20. 12. 1993. Podáním ze dne 21. 9. 2020 požádala stěžovatelka o revizi starobního důchodu z důvodu, že nebyla započtena doba její práce v zahraničí pro Polytechnu v letech 1985 až 1987. ČSSZ stěžovateli odpověděla, že ze smlouvy s Polytechnou ze dne 16. 7. 1985 není zřejmé, že byla vyslána do zahraničí právě v daném období. Smlouva je neúplná, neboť chybí její první strana. Navíc ČSSZ konstatovala, že v OLDP ze dne 7. 12. 1993 byla stěžovateli doba zaměstnání od 1. 1. 1985 do 31. 12. 1987 plně zhodnocena dle evidenčního listu vystaveného vnitrostátním zaměstnavatelem stěžovatelky ze dne 15. 11. 1993. Žádný evidenční list od Polytechny se v evidenci ČSSZ nenacházel.

Vylučování doby činnosti experta v zahraničí z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu

Ochránce pro provedeném šetření konstatoval, že v případě důchodů přiznávaných po zrušení kategorie expertů v zahraničí se pro účely přiznání důchodu a stanovení jeho výše hodnotí doba této činnosti jako doba zaměstnání (pojištění), která se při výpočtu důchodu **vylučuje z rozhodného období.** Stěžovateli byl starobní

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2022, č. j. 3 Ads 34/2020-34.

<sup>27</sup> Ustanovení § 44 vyhlášky č. 149/1988 Sb. ve znění do 31. 7. 1991.



důchod přiznán od 29. 10. 1993. Doba, kdy stěžovatelka měla postavení experta v zahraničí, jí tedy měla být pro účely výpočtu důchodu vyloučena.

Ochránce zjistil, že ČSSZ stěžovatelce zhodnotila celé období let 1985 až 1987 jako dobu zaměstnání, tuto dobu však nevyloučila. Za všechny tři uvedené roky byly započítány výdělků. Zhodnocená doba i výdělků se shodovaly s údaji v evidenčním listu důchodového zabezpečení ze dne 15. 11. 1993, který pro stěžovatelku jako svého zaměstnance v době od 1. 10. 1973 do 28. 10. 1993 vedl její vnitrostátní československý zaměstnavatel. V žádosti o přiznání starobního důchodu ze dne 15. 11. 1993 je uvedeno, že stěžovatelka byla v době od 1. 10. 1973 do 28. 10. 1993 zaměstnaná jako farmaceutická laborantka. V žádosti ani v evidenčním listu důchodového zabezpečení není žádná zmínka o tom, že stěžovatelka vykonávala výdělečnou činnost v zahraničí.

Ochránce dospěl k závěru, že ČSSZ se **nedopustila pochybení**, když v řízení o přiznání starobního důchodu nevyloučila dobu působení stěžovatelky v zahraničí. Neměla totiž tuto informaci k dispozici. Pochybení se nedopustila při podání žádosti ani stěžovatelka. Do 31. 12. 2006 zaměstnanci v pracovním poměru podávali žádost o důchod u organizace, u níž byli v pracovním poměru, a ta s nimi sepsala žádost na tiskopisech vydaných orgány sociálního zabezpečení. Stěžovatelka tak oprávněně očekávala, že zaměstnavatel s ní žádost sepiše správně, s uvedením všech relevantních údajů. Výslovná informace o činnosti stěžovatelky v zahraničí by ani nemusela být v žádosti výslovně uvedena, pokud by byl správný údaj o výdělcích za tuto dobu.

V evidenčním listu důchodového zabezpečení ze dne 15. 11. 1993 byl za rok 1985 uveden výdělek 35 418 Kč a za roky 1986 a 1987 shodně 35 358 Kč. Vzhledem k tomu, že výdělků za roky 1986 a 1987 byly zcela totožné, lze se domnívat, že zaměstnavatel do evidenčního listu za dobu činnosti stěžovatelky v zahraničí zaznamenal zachované výdělků dle právní úpravy platné před 1. 8. 1991, tj. výdělků náležející stěžovatelce v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před jejím vysláním do zahraničí. Ostatně tuto domněnku vyslovila i ČSSZ ve svém vyjádření, které poskytla ochránci pro účely šetření. Pokud zaměstnavatel vyplňoval evidenční list průběžně, pak uvedení zachovaného výdělku bylo správné, protože bylo v souladu s tehdy platnou právní úpravou. V roce 1993, kdy zaměstnavatel stěžovatelky odevzdal evidenční list MSSZ však již byla situace jiná, od 1. 8. 1991 se doba činnosti expertů v zahraničí při výpočtu důchodu vylučovala. A tuto skutečnost evidenční list nezohlednil.

Při šetření se ochránce dále zaměřil na postup ČSSZ při vyřizování žádosti stěžovatelky o revizi starobního důchodu, kterou podala dne 21. 9. 2020 na MSSZ. Dnem doručení této žádosti bylo **zahájeno řízení o změně důchodu, v němž měla ČSSZ vydat rozhodnutí**. ČSSZ však rozhodnutí nevydala, odpověděla stěžovatelce pouze dopisem, v čemž ochránce shledal pochybení.

V řízení navíc ČSSZ nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Přestože stěžovatelkou předložena smlouva s Polytechnou nebyla jednoznačně průkazná ohledně působení stěžovatelky jako experta v zahraničí, zejména pokud jde o konkrétní dobu působení, měla mít ČSSZ na jejím základě přinejmenším pochybnost o tom, zda při rozhodování o přiznání starobního důchodu v roce 1993 zjistila přesně a úplně skutkový stav věci. Působení stěžovatelky v zahraničí totiž mohlo mít, a jak se posléze ukázalo, taky mělo, vliv na výši jejího důchodu.

ČSSZ tedy měla stěžovatelku vyzvat, aby doložila doklady o své činnosti v zahraničí a své tvrzení odpovídajícím způsobem osvědčila<sup>28</sup>, a současně měla také sama činit kroky k přesnému a úplnému zjištění stavu věci a k opatření si potřebných podkladů pro rozhodnutí. Jinými slovy, měla provést šetření za účelem zjištění přesného období, kdy stěžovatelka působila jako expert v zahraničí. Řízení pak měla ukončit vydáním rozhodnutí.

ČSSZ k opatření potřebných informací a zjištění skutkového stavu přistoupila až na základě oznámení o zahájení šetření ochránce. Následně rozhodnutím ze dne 29. 6. 2022 zvýšila stěžovatelce starobní důchod ode dne jeho přiznání, tj. od 29. 10. 1993. Pro účely stanovení výše důchodu vyloučila dobu působení stěžovatelky v zahraničí. Stěžovatelce také poukázala doplatek důchodu za dobu od 21. 9. 2015, tedy za dobu 5 let zpětně ode dne, kdy stěžovatelka podala žádost o revizi důchodu.<sup>29</sup>

### 3. DOBROVOLNICKÁ ČINNOST V ZAHRANIČÍ

Z jedinečných případů, jež ochránce ve vztahu k bezesmluvní cizině řešil, je třeba zmínit podnět stěžovatelky, původem Češky, jež s manželem v době před listopadem 1989 odešla z Československa do Bolívie. Poté žila dlouhá léta v Argentině, kde byla aktivní v české krajské komunitě, organizovala zřízení českého domu, byla proto českým ministerstvem zahraničních věcí vyznamenána za šíření dobrého jména ČR v zahraničí. ČR nemá s Argentinou ani Bolívií sjednanou smlouvu o sociálním zabezpečení, proto stěžovatelce nemohly být doby pojištění získané v uvedených státech při rozhodování o její žádosti o český starobní důchod zhodnoceny a stěžovatelce nevznikl na tuto dávku nárok.

Ochránce se zabýval povahou dobrovolnické činnosti stěžovatelky v Argentině zaměřené ve prospěch České republiky a kladl si otázku, zda ji není možné pro účely přiznání starobního důchodu zhodnotit jako českou dobu pojištění.

Na základě ustanovení § 5 odst. 1 písm. j) zdpo jsou důchodově pojištěni dobrovolní pracovníci pečovatelské služby, kteří tuto službu vykonávají v ČR. Dále se mohou dobrovolně přihlásit k důchodovému pojištění a hradit si za doby dobrovolnické činnosti pojistné na důchodové pojištění osoby, které dobrovolnickou činnost vykonávají dlouhodobě na základě smlouvy uzavřené dle zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě, ve znění pozdějších předpisů s vysílající organizací. Zpětně se lze k účasti na pojištění v tomto případě přihlásit a uhradit pojistné pouze za dobu dvou let před podáním přihlášky k účasti na pojištění<sup>30</sup>.

Dobrovolnická činnost stěžovatelky bohužel nespadala ani do jedné ze zmíněných kategorií, tj. nebylo možné ji automaticky započít jako dobu důchodového pojištění ani za ni zpětně uhradit pojistné na důchodové pojištění.

**Dobrovolnická činnost jako doba důchodového pojištění**

<sup>28</sup> Ustanovení § 12 písm. b) zopsz.

<sup>29</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 08. 2022, sp. zn. 7457/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11592>

<sup>30</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) zdpo.

Za této situace tak ochránce mohl stěžovatelce pouze doporučit, aby požádala tehdejší ministryni práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti. Zároveň ochránce požádal Ministerstvo zahraničních věcí, zda by její žádost o odstranění tvrdosti mohlo podpořit svou přímluvou.<sup>31</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ochránci odpovědělo, že stěžovatelka je mimořádná osoba a vlastenka, s níž ministerstvo dlouhodobě spolupracovalo. Poslalo proto tehdejší ministryni práce a sociálních věcí přímluvu, aby stěžovatelce odstranila tvrdost, aby jí bylo umožněno důstojné stáří v České republice. Ministryně stěžovatelce tvrdost skutečně odstranila a ČSSZ jí přiznala starobní důchod z českých dob důchodového pojištění.

---

<sup>31</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 9. 2017, sp. zn. 3795/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11686>

### III.

## Důchody dle dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení

Česká republika má uzavřeno poměrně velké množství smluv o sociálním zabezpečení. Každá z nich je jedinečná, uzpůsobená systémům sociálního zabezpečení smluvních stran. Společné mají to, že jsou založeny na **principu proporcionality** (každý stát poskytuje dávky za doby pojištění získané na jeho území), do jejich osobního okruhu působnosti spadají **občané ČR a druhé smluvní strany** (event. další osoby) a vztahují se vždy alespoň na **důchody** (obvykle i na další dávky sociálního zabezpečení či na zdravotní pojištění). Jejich seznam je zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí<sup>1</sup>.

Při vyřizování podnětů týkajících se důchodových dávek dle mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení je ochránce oprávněn prošetřovat pouze **postup českých orgánů správy sociálního zabezpečení, nikoliv zahraničních institucí**. Poměrně často se však stává, že ze skutečností, které ochránce při šetření zjistí, vyplývá, že k pochybení v dané věci pravděpodobně došlo v činnosti zahraničního nositele důchodového pojištění. V takových případech obvykle ochránce se souhlasem stěžovatele **kontaktuje zahraničního ombudsmana** a požádá jej o prošetření postupu příslušné zahraniční instituce. Díky této spolupráci se podařilo úspěšně vyřešit několik případů.<sup>2</sup>

Zatímco v individuálních případech byla spolupráce se zahraničními ombudsmany velmi dobrá, v situaci, kdy ochránce objevil **systémový problém v činnosti zahraničního nositele důchodového pojištění**, neboť při potvrzování dob důchodového pojištění znevýhodňuje osoby s trvalým pobytem v ČR, odmítl bohužel zahraniční ombudsman působit k tomu, aby byla zjednána náprava, a proti postupu zahraničního nositele pojištění neměl žádné výhrady.<sup>3</sup>

Ochránce v rámci své praxe narazil i na **systémový problém v činnosti ČSSZ** při aplikaci Dohody o sociálním zabezpečení mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení. ČSSZ znevýhodňovala při rozhodování o důchodech občany postsovětských republik s trvalým pobytem v ČR, kteří byli důchodově pojištěni nejen ve státě, jehož byli státními občany, ale i v jiném postsovětském státě, přičemž vůči oběma nástupnickým státům SSSR se v době rozhodování o důchodu aplikovala Dohoda. Po neúspěšných jednáních s ČSSZ a MPSV ochránce poprvé v oblasti sociálního zabezpečení podal **žalobu ve veřejném zájmu**.

**Základní vlastnosti mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení**

**Působnost ochránce vůči českým úřadům**

**Spolupráce se zahraničními ombudsmany**

**První žaloba ve veřejném zájmu v oblasti sociálního zabezpečení**

<sup>1</sup> Viz <https://www.mpsv.cz/web/cz/dvoustranne-smlouvy-o-socialnim-zabezpeceni>

<sup>2</sup> Viz např. zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 5222/2013/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10644>

<sup>3</sup> Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 6. 2019, sp. zn. 3759/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10746>

Nejčastěji  
aplikované  
smlouvy  
o sociálním  
zabezpečení  
v praxi  
veřejného  
ochránce práv

V praxi ochránce se některé smluvní dokumenty objevují často, jiné zřídka či vůbec. V souvislosti s uplynutím delšího času od ukončení platnosti Dohody, která byla dříve nejfrekventovanějším smluvním dokumentem v praxi ochránce, došlo k postupnému snižování počtu podnětů k němu se vztahujících. Trvale vysoký počet podnětů se naopak týká Smlouvy s Ukrajinou, přičemž je podávají především osoby s ukrajinským původem. Od roku 2015 výrazně narostl počet podnětů týkajících se Smlouvy s Ruskem, jichž je momentálně nejvíce. Problémy, jimiž se ochránce ve vztahu k uvedeným smluvním dokumentům zabýval, budou popsány níže v jednotlivých podkapitolách. Pro dokreslení fungování správní praxe budou zmíněny i některé zajímavé rozsudky českých správních soudů a Ústavního soudu ČR.

## 1. DOHODA MEZI ČESKOSLOVENSKOU REPUBLIKOU A SVAZEM SOVĚTSKÝCH SOCIALISTICKÝCH REPUBLIK O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ (č. 116/1960 Sb.)

Podněty týkající se Dohody, jež ochránce v uplynulých letech řešil, lze dle problematiky, která byla jejich předmětem, rozdělit do tří skupin. Předně se jednalo o určení, zda konkrétní případ je možné dle Dohody řešit, dále ochránce prošetřoval postup ČSSZ při provádění zápočtu dob získaných v jiném smluvním státě a rovněž při stanovení výše důchodu.

### 1.1 Určení, zda lze v konkrétním případě Dohodu použít

První a v některých případech i velmi složitou otázkou, kterou se ochránce musel zabývat při vyřizování podnětů všech osob, jež získaly doby pojištění v bývalém Sovětském svazu a jeho nástupnických státech, bylo **určení, zda v dané důchodové záležitosti je možné Dohodu použít, či nikoliv.**

Podmínky pro  
použití Dohody

V souladu s judikaturou správních soudů<sup>4</sup> ochránce považoval za nezbytné pro aplikaci Dohody **kumulativní splnění tří podmínek:**

- **vznik sociální události odůvodňující přiznání důchodu,**
- **podání žádosti o důchod v době aplikace Dohody a**
- **státní občanství žadatele o důchod buď ČR, nebo jiného státu, na který se Dohoda v době podání žádosti aplikovala.**

#### a) Vznik sociální události odůvodňující přiznání důchodu

Sociální události odůvodňující přiznání důchodu **jsou stáří, invalidita a smrt živatele** (manžela, rodiče). Splnění této podmínky v praxi nečinilo větší problémy.

<sup>4</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2008, č. j. 6 Ads 101/2008-66, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 23. 4. 2020, č. j. 60 Ad 2/2020-34.

## b) Podání žádosti o důchod v době aplikace Dohody

Ochránce řešil podnět stěžovatele, občana Ruské federace s trvalým pobytem v ČR, který dne 23. 12. 2013 podal žádost o český starobní důchod s datem přiznání ode dne 21. 7. 2008. K tomuto dni se Dohoda v právních vztazích mezi ČR a Ruskou federací aplikovala. Ke dni 21. 7. 2008 by při použití Dohody stěžovateli vznikl nárok na český starobní důchod díky započtení ruských dob důchodového pojištění. Stěžovatel ale **podal žádost** o starobní důchod až dne 23. 12. 2013, tj. **v tzv. bezesmluvním období**, kdy právní vztahy mezi ČR a Ruskem v oblasti sociálního zabezpečení nebyly upraveny žádným smluvním dokumentem. Proto nebylo možné na jeho důchodovou záležitost Dohodu použít.<sup>5</sup>

Uvedený právní názor byl i součástí judikatury českých správních soudů<sup>6</sup> a Ústavního soudu ČR. Ten např. odmítl jako nedůvodnou ústavní stížnost stěžovatelky, které **vznikl v době aplikace Dohody nárok na obecný (řádný) starobní důchod**, požádala si o něj však až po skončení její aplikace<sup>7</sup>.

Jako překvapivý proto ochránce vyhodnotil nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 3493/15. V dané věci stěžovatelka namítala, že nepoužitím Dohody v její důchodové záležitosti bylo porušeno její legitimní očekávání, protože v době, kdy se ještě Dohoda aplikovala na právní vztahy mezi ČR a Arménií, kde byla stěžovatelka důchodově pojištěna, splňovala podmínky pro přiznání předčasného starobního důchodu dle ustanovení § 31 zdp. O tento důchod však nepožádala. Ústavní soud dospěl k závěru, že stran legitimního očekávání je významné, zda stěžovatelka v období před skončením platnosti Dohody, tedy přede dnem 23. 9. 2009, splnila všechny podmínky pro přiznání předčasného starobního důchodu, resp. zda jí právní úprava v daném období přiznávala právo na předčasný starobní důchod.

Ústavní soud konstatoval, že „[p]okud by stěžovatelce právní úprava v období do dne 22. 9. 2009 právo na předčasný starobní důchod přiznávala, jednalo by se ... o splnění podmínek pro možnost vzniku **legitimního očekávání, že jí bude sociální dávka alespoň v rozsahu předčasného starobního důchodu přiznána**, aniž by bylo překážkou, že v daném období žádost o přiznání předčasného starobního důchodu stěžovatelka nepodala. ... [K] založení legitimního očekávání není totiž nezbytné, aby bylo o daném nároku stěžovatelky na základě její žádosti rozhodnuto, nýbrž **postačí, pokud byl takový nárok individualizovatelný na základě právní úpravy**, resp. pokud stěžovatelka v předmětném období splňovala všechny podmínky zákonem stanovené pro přiznání předčasného starobního důchodu“.

Ústavní soud dále uvedl, že „ve vztahu k legitimnímu očekávání není bez významu ani skutečnost, že možnost přizpůsobit své chování změně právní úpravy a požádat o přiznání předčasného starobního důchodu ještě v období platnosti Dohody měla stěžovatelka významně omezenou tím, že předmětná změna právní úpravy nastala již okamžikem publikace sdělení č. 76/2009 Sb. m. s. ve Sbírce mezinárodních smluv, bez

Judika-  
torní obrat  
Ústavního  
soudu ČR

Legitimní  
očekávání  
v situaci, kdy  
pojištěnec  
nepožádal  
o důchod  
v době  
aplikace  
Dohody

Omezená  
možnost  
pojištěnky  
přizpůsobit  
své chování  
změně právní  
úpravy

<sup>5</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 4128/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3616>

<sup>6</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2011, č. j. 3 Ads 160/2010-55, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2011, č. j. 3 Ads 87/2011-39.

<sup>7</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 953/11.

*legisvakanční lhůty obvyklé při vydávání právních předpisů, což mělo nepříznivý dopad do předvídatelnosti dané změny, a tím i do legitimního očekávání stěžovatelky“. Ústavní soud zmínil, „že nejpozději publikací nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 420/09 se stěžovatelka měla dozvědět o diplomatické nótě, kterou byla sukcesní jednání ve vztahu k Arménii ke dni 28. 4. 2004 Českou republikou ukončena, a že aplikovatelnost Dohody z hlediska vnitrostátního práva České republiky bude ukončena (až) publikací uvedeného sdělení ve Sbírce mezinárodních smluv. Nicméně stěžovatelka se ze shora citovaného nálezu dozvědět nemohla, kdy bude předmětné sdělení publikováno, resp. od jakého dne bude aplikovatelnost Dohody v její záležitosti ukončena. Samotný předpoklad, že se tak stane v „dohledné době“ od vydání citovaného nálezu, nečinila uvedený postup náležitě předvídatelným“.*

V případě, že stěžovatelce toto legitimní očekávání náleželo, měl jí být dle mínění Ústavního soudu přiznán **řádný starobní důchod**, o který požádala po ukončení aplikace Dohody, **alespoň ve výši předčasného starobního důchodu, jenž by jí náležel v době aplikace Dohody.**

### c) Státní občanství smluvní strany Dohody

Ve vztahu ke splnění **podmínky státního občanství žadatele o důchod buď ČR, nebo jiného státu, vůči němuž se Dohoda ke dni podání žádosti aplikovala**, je namístě zmínit např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2017, č. j. 5 Ads 103/2016-80. V dané věci se domáhala započtení ruských dob pojištění při rozhodování o své žádosti o důchod v roce 2008 občanka Ukrajiny. ČSSZ jí starobní důchod přiznala dle Smlouvy s Ukrajinou, ruské doby jí však nezhodnotila, protože nebyla občankou státu, vůči němuž se Dohoda v době podání žádosti o důchod dosud aplikovala. Stěžovatelka nabyla českého občanství až v roce 2010. Ruské doby pojištění jí proto mohly být ČSSZ zhodnoceny až po dni 29. 11. 2014 podle nové Smlouvy s Ruskem.

## 1.2 Uznávání dob pojištění získaných ve smluvním státě

V případech, kdy ochránce dospěl k závěru, že je možné na důchodovou záležitost stěžovatele Dohodu aplikovat, zabýval se především problematikou **nezapočtení dob pojištění** získaných ve státech, o nichž byla ČSSZ přesvědčena, že se vůči nim Dohoda přestala aplikovat před vydáním nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 420/09. Všechny dotčené osoby měly v době rozhodování o důchodu trvalý pobyt v ČR, Česká republika tedy byla příslušná jim přiznat český důchod i za doby pojištění získané v bývalém Sovětském svazu a jeho nástupnických zemích.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Dohoda byla na rozdíl od všech smluv o sociálním zabezpečení, které má ČR v současnosti uzavřeny, založena na **principu teritoriality**, podle něhož všechny doby pojištění, které pojištěnec získal na území smluvních států, se považují za dobu pojištění státu, na jehož území má trvalý pobyt ke dni podání žádosti o důchod.

### 1.2.1 Doby pojištění získané v jednom nástupnickém státě SSSR

#### 1.2.1.1 Bezproblémová spolupráce zahraničního nositele pojištění

V roce 2014 se na ochránce obrátila stěžovatelka, která v roce 2007 požádala o přiznání starobního důchodu ode dne 22. 6. 2007, kdy dosáhla důchodového věku. ČSSZ rozhodnutím ze dne 11. 9. 2007 zamítla její žádost z důvodu nezískání potřebné doby pojištění v délce 25 let. Nezapočetla totiž stěžovatelce dobu zaměstnání, kterou získala na území bývalého SSSR, v **Kyrgyzstánu**. ČSSZ na důchodovou záležitost stěžovatelky neaplikovala Dohodu, což odůvodnila tím, že sukcesní jednání mezi Českou republikou a Kyrgyzstánem bylo ukončeno dne 30. 4. 2004 a od tohoto data se ve vztahu mezi oběma státy nepovažuje Dohoda za platnou. Stěžovatelka dosáhla důchodového věku až dne 22. 6. 2007; k Dohodě tedy podle ČSSZ nebylo možné přihlížet a nová smlouva mezi Českou republikou a Kyrgyzstánem nebyla uzavřena.

**Nepřiznání  
důchodu  
v rozporu  
s právem**

V rámci šetření ochránce ČSSZ přehodnotila svůj přístup k důchodové záležitosti stěžovatelky. Vyžádala si od kyrgyzského nositele pojištění potvrzení o stěžovatelčiných dobách získaných podle jeho předpisů, přičemž kyrgyzský nositel potvrdil všechny doby označené stěžovatelkou v její žádosti. ČSSZ následně kyrgyzské doby zhodnotila jako české doby pojištění a přiznala stěžovatelce za všechny doby pojištění český starobní důchod dle Dohody.

**Doplatek důchodu však ČSSZ poskytla stěžovatelce pouze období za 5 let zpětně** (nikoliv ode dne přiznání důchodu)<sup>9</sup> s odůvodněním, že v roce 2007 postupovala v souladu s platnou právní úpravou, když žádost stěžovatelky o starobní důchod zamítla. Protiprávnost nepoužívání Dohody na podobné případy vyslovil Ústavní soud až v roce 2009 a do té doby byla ČSSZ v dobré víře, že v daných případech postupuje v souladu s právem.

**Doplatek  
důchodu  
pouze za  
období 5 let  
zpětně**

S touto argumentací ochránce nesouhlasil, Ústavní soud ČR jasně konstatoval, že praxe ČSSZ spočívající v neaplikaci Dohody je **protiprávní**. Dnem vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 **ČSSZ zjistila, že její dosavadní praxe byla nesprávná**. Nepoužití Dohody v důchodové záležitosti stěžovatelky bylo v rozporu s právem, ČSSZ tedy byla povinna jí doplatek důchodu poskytnout ode dne přiznání dávky. Na zásah ochránce tak ČSSZ učinila a stěžovatelce důchod doplatila.<sup>10</sup>

Stejným způsobem hodnotil postup ČSSZ, která odmítala přiznat doplatek důchodu za dobu delší než 5 let před podáním žádosti o změnu původního nezákonného rozhodnutí, i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 20. 7. 2017, č. j. 22 Ad 29/2015-34.

<sup>9</sup> Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp.

<sup>10</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. 3711/2014/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10646>



## 1.2.1.2 Nespolupráce zahraničního nositele důchodového pojištění

Nespolupráce  
zahraničního  
nositele  
důchodového  
pojištění

V jiném případě vztahujícím se rovněž ke **Kyrgyzstánu**<sup>11</sup> ochránce konstatoval pochybení ČSSZ spočívající v tom, že v roce 2005 přiznala stěžovatelce částečný invalidní důchod pouze z českých dob pojištění a neaplikovala Dohodu. Na zásah ochránce se ČSSZ obrátila na kyrgyzského nositele důchodového pojištění s žádostí o potvrzení dob pojištění stěžovatelky. **Kyrgyzský nositel pojištění však byl nečinný a nezareagoval ani na opakované urgencye ČSSZ**, které mu zasílala každé tři měsíce. Ochránce proto ČSSZ doporučil, aby zvážila **mimořádné řešení důchodové záležitosti** stěžovatelky a dobu pojištění získanou v Kyrgyzstánu jí započítala na základě ověřené kopie pracovní knížky.

Zápočet dob  
dle pracovní  
knížky

Tento postup ČSSZ umožnil ministr práce a sociálních věcí, který ji zmocnil, aby v případech, kdy zahraniční nositel důchodového pojištění z nástupnického státu SSSR nepotvrdil doby pojištění získané ve smluvním státě ani na základě opakovaných urgencí ČSSZ, nebo jí toto potvrzení výslovně odmítl zaslat, ČSSZ započítala zahraniční doby pojištění na základě údajů obsažených v **pracovní knížce** pojištěnce. Nezbytnou podmínkou pro tento postup bylo, že ČSSZ neměla důvodnou pochybnost o správnosti údajů zaznamenaných v pracovní knížce.

## 1.2.1.3 Částečná spolupráce zahraničního nositele důchodového pojištění

Nezhodnocení  
některých  
dob získaných  
ve smluvním  
státě

Ochránce se zabýval podnětem manželů, kteří do ČR přišli jako krajané z Kazachstánu v roce 2007 již v seniorském věku. Starobní důchod jim byl přiznán dle Dohody. Stěžovatelé byli nespokojeni s tím, že jim jako doba důchodového pojištění **nebyly zhodnoceny některé doby, které získali v Kazachstánu** (doby zaměstnání v zemědělském kolchozu v letech 1999–2007, studia na střední veterinární škole a vojenské služby).

ČSSZ stěžovatelům započítala všechny doby pojištění, které jí potvrdil kazašský nositel důchodového pojištění. Opakovaně žádala kazašského nositele důchodového pojištění, aby stěžovatelům uznal chybějící doby pojištění, bohužel neúspěšně.

Uznání doby  
základní  
vojenské  
služby na  
základě  
potvrzení  
zahraničního  
ministerstva  
obran

ČSSZ proto alespoň stěžovateli v rámci mimořádného řešení jeho důchodové záležitosti **započítala dobu vojenské služby** v Kazachstánu na základě **potvrzení kazašského Ministerstva obrany** o vykonání základní vojenské služby, přestože jí tuto dobu kazašský nositel pojištění nepotvrdil. ČSSZ bylo z její úřední činnosti známo, že doba základní vojenské služby v Kazachstánu byla dobou důchodového pojištění, mohla proto zmíněnou dobu započítat i bez potvrzení kazašského nositele důchodového pojištění, protože nade vši pochybnost stěžovatel tuto dobu pojištění získal (potvrzení kazašského Ministerstva obrany je podkladem pro potvrzování dob kazašským nositelem pojištění). Tento postup ČSSZ ochránce vyhodnotil jako proklientský a v souladu s principem dobré správy zakotveným v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

Nemožnost  
započtení dob  
dle českých  
vnitrostátních  
předpisů

Ve vztahu ke studiu na střední škole a zaměstnání v zemědělském kolchozu však ČSSZ takto postupovat nemohla, protože bez potvrzení kazašského nositele

<sup>11</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 2. 2017, sp. zn. 5124/2014/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10650>

důchodového pojištění nemohla určit, zda dané doby jsou kazašskou dobou pojištění, či nikoliv. Dobu studia nemohla započítat ani jako českou dobu pojištění, protože studium v zahraničí do 18. roku věku uskutečněné před 1. 5. 1990 je možné občanům ČR a osobám jim naroveň postaveným započítat podle českých právních předpisů pouze tehdy, pokud za ně bylo do 31. 12. 1999 zaplacené na území ČR pojistné na důchodové pojištění (jedná se o dobu zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, pro jejíž uznání za českou dobu pojištění je třeba uhradit pojistné<sup>12</sup>). Tuto podmínku však stěžovatelé nesplnili.

K započtení těchto dob pak **nemohlo dojít ani v rámci mimořádného řešení důchodových záležitostí** na základě pracovních knížek stěžovatelů, protože **kazašský nositel** důchodového pojištění s ČSSZ spolupracoval a oběma jim **potvrdil** převážnou **část kazašských dob důchodového pojištění**. Za této situace byla ČSSZ povinna nahlížet na doby uvedené v pracovní knížce, jež kazašský nositel důchodového pojištění nepotvrdil, jako na doby, které nejsou v Kazachstánu považovány za doby důchodového pojištění.

Nemožnost  
započtení dob  
na základě  
pracovní  
knížky

Ochránce se proto **obrátil na kazašského ombudsmana** a požádal jej o prošetření postupu kazašského nositele důchodového pojištění při potvrzování dob pojištění stěžovatelů. Na zásah kazašského ochránce bylo provedeno nové šetření dob důchodového pojištění stěžovatelů a Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí Republiky Kazachstán jim potvrdilo dobu zaměstnání v zemědělském kolchozu v letech 1999–2007 a dobu studia na střední škole. Po seznámení s tímto potvrzením pak ČSSZ provedla řízení o změně starobních důchodů stěžovatelů, navýšila je ode dne přiznání a poskytla jim jejich doplatky.<sup>13</sup>

Spolupráce  
ochránce  
s kazašským  
ombuds-  
manem

## 1.2.2 Doby pojištění získané ve vícero nástupnických státech SSSR

### 1.2.2.1 Výchozí podnět

Problematicku **hodnocení dob pojištění získaných jedním pojištěncem ve vícero postsovětských republikách** řešil ochránce ve věci stěžovatelky – občanky Kazachstánu, která do ČR přesídlila na základě pozvání vlády ČR coby osoba s prokázaným českým původem (krajanka). V průběhu svého produktivního života pracovala na území nyníějších tří postsovětských republik – Kazachstánu, Běloruska a Ruska.

ČSSZ stěžovatelce přiznala v roce 2006 plný invalidní důchod zpětně od roku 2004 pouze z českých dob pojištění. V roce 2015 tento důchod přepočítala dle Dohody a přihlédla k době pojištění, již stěžovatelka získala v Kazachstánu. Naopak odmítla zjišťovat doby pojištění, které stěžovatelka získala v Rusku a Bělorusku<sup>14</sup>. Ochránce tento postup vyhodnotil jako rozporný s čl. 2 Dohody, podle něhož občané

Rovné  
zacházení  
s občany  
smluvních  
států Dohody

<sup>12</sup> Čl. V 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, ve znění zákona č. 289/1997 Sb.

<sup>13</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 5222/2013/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10644>

<sup>14</sup> Ve vztahu k Rusku se Dohoda aplikovala do 31. 12. 2008, ve vztahu k Bělorusku do 22. 9. 2009.

jedné smluvní strany, kteří trvale bydlí na území druhé smluvní strany, jsou ve všech otázkách sociálního zabezpečení i pracovních vztahů **postaveni plně na roveň občanům této smluvní strany**, pokud Dohoda nestanoví jinak. Protože stěžovatelka je občankou Kazachstánu, která od roku 1998 trvale bydlí na území ČR (byl jí zde povolen trvalý pobyt), je Česká republika povinna ve všech otázkách sociálního zabezpečení s ní nakládat stejně (rovně) jako se svými státními občany. V době, kdy stěžovatelce vznikl nárok na plný invalidní důchod i kdy o něj požádala, byly současně smluvními státy Dohody nejen Kazachstán, ale i Rusko a Bělorusko. Z vyjádření ČSSZ k této věci vyplývalo, že kdyby stěžovatelka byla občankou ČR, ČSSZ by se na ruského a běloruského nositele důchodového pojištění obrátila a požádala by je o potvrzení dob, které stěžovatelka získala na území těchto států. ČSSZ tak neučinila, protože je stěžovatelka občankou Kazachstánu. Její nečinnost šla k tíži stěžovatelky. Kdyby se podařilo prokázat její další dobu důchodového pojištění, mohlo dojít k navýšení jejího invalidního důchodu. Na základě státní příslušnosti tak ČSSZ zacházela s občankou smluvního státu méně příznivě než s vlastními státními občany, přičemž pro toto odlišné méně příznivé zacházení neměla žádný legitimní důvod. ČSSZ se tedy dopustila **přímé diskriminace na základě státní příslušnosti** tím, že neprovedla mezinárodní řízení s ruským a běloruským nositelem důchodového pojištění.<sup>15</sup>

Diskriminace  
na základě  
státní přísluš-  
nosti

Aplikace  
Dohody jako  
bilaterální  
smlouvy

ČSSZ ve svém vyjádření ke zprávě o šetření mj. uvedla, že Dohoda byla sjednána jako bilaterální smlouva, vůči jednotlivým nástupnickým státům SSSR bylo o jejím dalším používání jednáno vždy samostatně, proto ji aplikuje jako **bilaterální smlouvu vždy ve vztahu ke státu, jehož je žadatel o důchod občanem**. Podle ČSSZ stěžovatelka nespádala do osobního rozsahu působnosti Dohody ve vztahu k Rusku a Bělorusku, proto na ni tento dokument ve vztahu k uvedeným státům nemohla aplikovat. Čeští občané byli v osobním rozsahu působnosti Dohody ke všem postsovětským státům, proto ji ČSSZ v jejich důchodových záležitostech aplikovala vůči všem nástupnickým státům SSSR, vůči nimž se Dohoda ke dni podání žádosti o důchod aplikovala.

Ochránce v závěrečném stanovisku namítl, že stěžovatelka na základě skutečnosti, že byla kazašskou státní občankou a měla ke dni vzniku nároku na plný invalidní důchod trvalý pobyt v ČR, spadla do osobní působnosti Dohody (čl. 3 odst. 2 Dohody). Z tohoto důvodu byla ČSSZ povinna s ní zacházet při aplikaci předmětného smluvního dokumentu stejným způsobem, jako kdyby byla občankou ČR, jak vyplývá z čl. 2 Dohody.

Aplikace  
Dohody jako  
multilaterální  
smlouvy

Ve vztahu k českým občanům ČSSZ aplikovala Dohodu, jako kdyby byla jednou **multilaterální smlouvou**, nikoliv jako kdyby vedle sebe existovalo více samostatných, na sobě nezávislých bilaterálních smluv neumožňujících zápočet dob získaných v třetích státech. ČSSZ při výpočtu důchodu započítávala doby pojištění, které občan ČR – žadatel o důchod – získal ve všech nástupnických státech SSSR, vůči nimž ČR v době podání žádosti o důchod ještě Dohodu aplikovala, a z nich vypočítávala jeden důchod, přičemž tento postup hodnotily jako správný i správní soudy.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 8. 2016, sp. zn. 65/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4294>

<sup>16</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 Ads 40/2003, v němž Nejvyšší správní soud ČSSZ uložil, aby po zrušení svého rozhodnutí v novém řízení

Ochránce argumentoval, že kdyby ČSSZ ve vztahu ke každému nástupnickému státu považovala Dohodu za bilaterální, musela by u pojištěnce-občana ČR, který pracoval ve více nástupnických státech, posuzovat nárok na důchod se započtením dob z ČR a každého nástupnického státu samostatně (zvlášť). Jestliže by nárok na důchod vznikl při započtení dob pojištění z více nástupnických států, musela by porovnat výši takto určených důchodů a nejvyšší z nich přiznat.<sup>17</sup>

ČSSZ ani na základě závěrečného stanoviska ochránce nezměnila svůj postoj, ochránce proto požádal MPSV, jako nadřízený orgán ČSSZ, o zjednání nápravy.<sup>18</sup> MPSV ochránce sdělilo, že pouze pokud by stěžovatelka získala české státní občanství, bylo by možné na ni Dohodu aplikovat ve vztahu k Rusku a Bělorusku.

### 1.2.2.2 Žaloba ve veřejném zájmu

Ochránce zjistil, že postup, který ČSSZ zvolila ve věci stěžovatelky, jež podala podnět sp. zn. 65/2015/VOP, uplatňovala ve všech případech občanů postsovětských států, kteří byli důchodově pojištěni ve vícero postsovětských republikách, a k tomuto postupu ji metodicky vedlo MPSV. Jednalo se tedy o **ustálenou správní praxi realizovanou v souladu s metodickým vedením nadřízeného orgánu**. Ochránce požádal ČSSZ o poskytnutí statistických údajů, v kolika případech takto postupovala. ČSSZ mu odpověděla, že není schopna mu tyto údaje poskytnout, protože je samostatně statisticky nesleduje.

Důvody pro podání žaloby ve veřejném zájmu

Vhledem k tomu, že předmětná praxe **šla k tíži adresátů veřejné správy, kteří jsou sociálně zranitelnou skupinou osob** (cizinci, senioři nebo zdravotně postižení), kteří měli ztíženou možnost se proti rozhodnutí ČSSZ bránit opravnými prostředky (čeština není jejich rodným jazykem), rozhodl se ochránce podat v souladu s ustanovením § 66 odst. 3 soudního řádu správního **žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu**.<sup>19</sup>

Ochránce dospěl k závěru, že pro podání žaloby existuje závažný veřejný zájem, jímž je **zájem na změně ustálené správní praxe žalované prováděné na základě metodického vedení nadřízeného správního orgánu a aplikované vůči sociálně znevýhodněné skupině osob, jež je v rozporu s mezinárodní smlouvou, jíž byla**

Vymezení závažného veřejného zájmu

posoudila, zda podle stavu ke dni podání žádosti o důchod je na některé žalobcem vykázané doby zaměstnání nebo jiné činnosti na místech ležících původně na území dřívějšího SSSR a k tomuto dni se nacházejících v různých státech vzniknuvších či se obnovivších na jeho území použitelná Dohoda, tj. aby určila, ve vztahu k jakým státům vzniklým na teritoriu bývalého SSSR, na jejichž území žalobce pracoval, lze tuto Dohodu aplikovat a ve vztahu k jakým nikoliv. Vykázané doby pojištění pak měla ČSSZ posoudit z hledisek čl. 3 odst. 2 Dohody a ty z nich, které jim budou odpovídat, měla započíst jako dobu pojištění. Na základě takto zjištěné celkové doby pojištění pak měla ČSSZ určit výši starobního důchodu žalobce.

<sup>17</sup> Závěrečné stanovisko ze dne 29. 5. 2017, sp. zn. 65/2015/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5078>

<sup>18</sup> Sankce ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. 65/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5368>

<sup>19</sup> Žaloba ve veřejném zájmu ze dne 11. 12. 2017, sp. zn. 40/2017/SZD, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7952>

**Česká republika vázána a kterou je povinná v určitých důchodových záležitostech dosud aplikovat.** Toto soustavné porušování mezinárodní smlouvy představuje **zásah do základního práva na rovnost v právech a práva vlastnit majetek dotčených fyzických osob.** Ochránce zmínil, že zde existuje veřejný zájem na nápravě plošné správní praxe orgánu sociálního zabezpečení, jde-li o obecný postup správního orgánu uplatňovaný ve všech případech, u nichž jsou splněny předem vymezené podmínky, a tento postup jde ve všech případech, v nichž je aplikován, k tíži adresátů veřejné správy. Takový postup se negativně dotýká zájmů širšího okruhu osob a zároveň podřívá i důvěru ve spravedlnost českého sociálního systému.

Dne 29. 1. 2019 ochránce podal návrh na rozšíření své žaloby, protože z vyjádření ČSSZ k žalobě zjistil, že vydala nové rozhodnutí ve věci stěžovatelky, o němž ho předtím neinformovala. Rovněž tímto rozhodnutím ČSSZ stěžovatelce nezhodnotila doby pojištění získané v Rusku a Bělorusku. Ochránce proto požádal Krajský soud v Brně o povolení rozšíření žaloby i na nové rozhodnutí ČSSZ ve věci stěžovatelky.

Usnesením ze dne 22. 5. 2019, č. j. 41 Ad 22/2018-51, Krajský soud v Brně návrh na rozšíření žaloby zamítl. Proti tomuto usnesení ochránce podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který o ní rozhodl rozsudkem ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29 tak, že usnesení krajského soudu zrušil.

### 1.2.2.3 Usnesení o odmítnutí žaloby

Dne 21. 4. 2021 vydal Krajský soud v Brně usnesení, č. j. 41 Ad 22/2018-77 a 41 Ad 1/2021-28, jímž **žalobu ochránce i návrh na její rozšíření odmítl**, protože dle jeho názoru **neexistoval** v této věci **závažný veřejný zájem pro její podání**.

Odůvodnění  
usnesení  
o odmítnutí  
žaloby

Krajský soud při hodnocení naplnění podmínek aktivní legitimace ochránce k podání žaloby vyšel z judikatury správních soudů<sup>20</sup> vztahující se k předchozí žalobě ochránce podané v závažném veřejném zájmu týkající se ochrany Ptačí oblasti Východní Krušné hory a v ní žijících chráněných živočichů před neoprávněnou stavbou fotovoltaické elektrárny<sup>21</sup>.

Definice  
závažného  
veřejného  
zájmu přijatá  
krajským  
soudem

Z ní krajský soud vyextrahoval dvě podmínky, které musí být pro přípustnost žaloby splněny:

- z obsahu podané žaloby musí jednoznačně vyplývat, že zájmy, na jejichž ochranu ochránce vystupuje, jsou skutečně **závažnými veřejnými zájmy a nejedná se o partikulární zájmy konkrétních osob**; veřejným zájmem přitom není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen **to, co jako veřejný zájem chrání zvláštní zákony**,
- prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby nelze ztotožnit s tím, že ve správním řízení, ve kterém bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, pravděpodobně došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně závažného

<sup>20</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109.

<sup>21</sup> Žaloba k ochraně veřejného zájmu ze dne 23. 07. 2012, sp. zn. 11/2012/SZD, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1668>

veřejného zájmu a že toto porušení právních předpisů mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí. Prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby **nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů**

Krajský soud vyhodnotil argumentaci ochránce tak, že mu jde o „pouhou“ zákonnost rozhodování žalované a obecné dodržování právních předpisů. A to nestačí. Připojil tvrzení, že úlohou aktivní procesní legitimace ve smyslu ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. není ochrana subjektivních práv a soukromých zájmů osob, které žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nepodaly, ale ani ochrana široce pojímaného konceptu veřejného zájmu na vydávání zákonných a proporcionálních rozhodnutí. Dospěl k závěru, že ochránce zaměnil obecný zájem na zákonnosti rozhodování správních orgánů a závažný veřejný zájem, jak jej má na mysli ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s.

Krajský soud dále uvedl, že pomyslným „esem“ ochránce by bylo, kdyby v žalobě poukázal na konkrétní zákonné ustanovení, které by stanovilo, že zájmy, jež v žalobě zmiňuje, jsou veřejnými zájmy, resp. zájmy, které konkrétní zvláštní zákon výslovně chrání. Odkaz na ustanovení § 56 odst. 1 zdpo takovým poukazem není. Podle krajského soudu nemusí jít jen o zájmy, jejichž ochranu zákon výslovně uvádí, postačuje, lze-li ochranu specifického veřejného zájmu zvláštním zákonem bezpečně dovodit jinak. Podobná výslovná zákonná zmínka ovšem řeší splnění podmínek ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. jednoznačně, nade vší pochybnost. A naopak, pokud k zájmu, který za závažný veřejný zájem označí ochránce, podobné ustanovení chybí, musí ochránce o to přesvědčivěji vyargumentovat, proč (zvláštní) právní úprava ve skutečnosti ten který veřejný zájem chrání a proč jde o závažný veřejný zájem podle ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. A to se ochránci, dle mínění krajského soudu, v této věci nepovedlo.

**Definice  
veřejného  
zájmu  
v zákoně**

#### 1.2.2.4 Kasační stížnost ochránce

Proti usnesení o odmítnutí žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu podal ochránce dne 3. 5. 2021 **kasační stížnost**<sup>22</sup>.

V ní namítl nezákonnost rozhodnutí krajského soudu. Uvedl, že Krajský soud v Brně ve svém usnesení použil pravidla pro definování závažného veřejného zájmu aplikovatelná v oblastech práva, kde objektivně existují entity, jež požívají zvláštní právní ochrany a nejsou, ani nemohou být, spjaty s veřejným subjektivním právem jednotlivce. Tato pravidla pak aplikoval ve zcela specifické oblasti práva sociálního zabezpečení, která primárně slouží právě k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických osob.

**Odůvodnění  
kasační  
stížnosti**

Právo sociálního zabezpečení je samostatné právní odvětví, jež je vystaveno na jiných principech než právo životního prostředí či stavební právo. Cílem právních norem sociálního zabezpečení, jež spadají do oblasti veřejného práva (kam náleží mj. i právní úprava prvního pilíře důchodového systému České republiky), je **ochrana fyzických osob před dopadem sociálních událostí**, které v jejich životě nastanou,

**Soulad  
veřejného  
zájmu se  
subjektivními  
právy jednot-  
livců**

<sup>22</sup> Kasační stížnost ochránce ze dne 3. 5. 2021, sp. zn. 40/2017/SZD, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9138>

ať jsou příznivé (např. narození dítěte), nebo, a jak tomu je bohužel v naprosté většině případů, nepříznivé (invalidita, ztráta výděлку v důsledku ztráty zaměstnání, smrt živitele, stáří apod.), tj. **veřejný zájem je v těchto případech v naprosté většině případů v souladu, nikoliv v rozporu s partikulárními zájmy účastníků řízení**. Ochrana veřejných subjektivních práv osob totiž zajišťuje sociální smír, uspokojivé fungování a rozvoj společnosti ve státě, což je jeho zásadním zájmem.

**Závažný  
veřejný zájem  
je neurčitý  
právní pojem**

Pojem **závažný veřejný zájem** pak dle mínění ochránce **není** právním pojmem s neostřím významem, který by měly zákony blíže specifikovat a definovat. Je **neurčitým právním pojmem**, jehož obsah musí subjekt aplikující určitou právní normu na konkrétní skutkovou podstatu vyložit za pomoci standardních výkladových metod práva. Praxe výslovného prohlásování ochrany určitých entit za veřejný zájem ve veřejnoprávních předpisech je dosti nešťastná. Jak např. zmiňuje prof. Sládeček ve své publikaci *Obecné správní právo*<sup>23</sup> v ustanovení § 1 „Pojem veřejné správy“: „*Lze zaznamenat, že v poslední době se některé zákony pokoušejí veřejný zájem v určitém oboru blíže vymezit, což nepovažujeme za ideální. Ostatně zákoně vymezení veřejného zájmu se zpravidla opět provede (rozsáhlejší) neurčitým právním pojmem, byť na vyšším stupni určitosti. Může však snadno dojít k excesu (srov. nálezy Pl. ÚS 24/04).*“ Obsah pojmu závažný veřejný zájem je tudíž třeba vždy vyložit v kontextu příslušné právní úpravy s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu, jenž je předmětem rozhodování soudu.

Krajský soud ve svém usnesení zmínil ještě další důvod vymezený i v rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 294/2014-114, kdy je dán závažný veřejný zájem na podání žaloby veřejným ochráncem práv, a to v situaci, kdy **rozhodnutí správního orgánu je již nezměnitelné** (uplynuly lhůty pro použití všech opravných prostředků) a **k vydání rozhodnutí došlo v důsledku spáchání trestného činu oprávněnou úřední osobou**.

**Změnitelnost  
rozhodnutí  
o důchodu**

Na rozhodování o každé důchodové dávce se v rámci ČSSZ podílí větší množství osob (řízení nevede jedna oprávněná úřední osoba, jak je obvyklé v jiných správních řízeních, ale jednotlivé úkony provádějí různé osoby). Kroky jednotlivých úředníků kontrolují ještě tzv. aprobanti, což znamená, že by bylo poměrně složité spáchat při vydávání rozhodnutí o důchodu trestný čin. V těchto případech by však žalovaná byla povinna ex officio aplikovat ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zdpo, a **vydat nové rozhodnutí**, tj. k jeho nápravě by nebylo třeba podávat žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu.<sup>24</sup>

**Nutnost  
definovat  
závažný  
veřejný zájem  
v oblasti  
sociálního  
zabezpečení**

Ochránce shrnul, že dle jeho názoru není možné vymezení pojmu závažný veřejný zájem, který krajský soud převzal z oblasti práva životního prostředí a stavebního práva, **použít v oblasti sociálního zabezpečení**. Pokud by tomu tak bylo, prakticky by to vedlo k tomu, že **ochránce by v této sféře svého působení nemohl nikdy**

<sup>23</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání k právnímu stavu ke dni 1. 12. 2019. In: ASPI verze 2021 [právní informační systém]. © 2000–2021 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 29. 4. 2021]. ISSN 2336-517X ASPI ID: LIT26774CZ.

<sup>24</sup> Jinak řečeno, pokud by žalovaná zjistila, že k vydání určitého rozhodnutí o důchodu došlo v důsledku spáchání trestného činu jedné nebo více úředních osob, může kdykoliv sama zjednat nápravu právě vydáním rozhodnutí o změně důchodu a není třeba k jeho nápravě podávat žalobu na ochranu závažného veřejného zájmu, protože všechna rozhodnutí o důchodech jsou vydávána s výhradou rebus sic stantibus.

**využit svého oprávnění podat žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu.** To jistě nebylo záměrem zákonodárce. Dle názoru ochránce je proto třeba pojem závažného veřejného zájmu v oblasti sociálního zabezpečení vymezit samostatně s přihlédnutím ke specifikům dané oblasti práva.

Rozsudkem ze dne 31. 8. 2023, č. j. 4 Ads 131/2021-27, Nejvyšší správní soud kasační stížnost ochránce zamítl a plně se ztotožnil se závěry Krajského soudu v Brně.

### 1.3 Stanovení výše důchodu

Základním pravidlem pro stanovení výše důchodu dle Dohody byl výpočet důchodu **z výdělků dosažených v zemi, do níž pojištěnec přesídlil.**<sup>25</sup> Doby pojištění získané na území jiných smluvních států se z rozhodného období vylučovaly. Pokud pojištěnec po přesídlení nepracoval, vyměřil se mu důchod z **průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace** ke dni přiznání důchodu v zemi, do níž přesídlil. Stejně se postupovalo při výpočtu důchodu osob, které přesídlily z jedné země do druhé po přiznání důchodu.<sup>26</sup>

Výdělky,  
z nichž se  
počítá výše  
procentní  
výměry  
důchodu dle  
Dohody

V dalším textu zmíníme dva případy – jeden z praxe ochránce týkající se postupu při stanovení fiktivního výdělku a druhý, v němž Nejvyšší správní soud určil, jak má ČSSZ postupovat při stanovení výše důchodu v případech, kdy pojištěnec před přesídlením pobíral důchod ze zahraničí a poté byl zaměstnán v ČR.

#### 1.3.1 Stanovení fiktivního výdělku

Ochránce řešil podnět stěžovatele, který zpochybňoval správnost **stanovení fiktivního výdělku** dle čl. 5 odst. 2 Dohody při výpočtu jeho důchodu za výsluhu let.

Stěžovatel přesídlil v roce 1993 do České republiky z Ukrajiny. Po zastavení výplaty důchodu na Ukrajině mu od 1. 6. 1994 ČSSZ přiznala český důchod za výsluhu let podle zákona o sociálním zabezpečení a podle Dohody. Důchod byl podle čl. 5 odst. 2 Dohody vyměřen z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace, konkrétně z částky 8 500 Kč.

Stěžovatel byl na Ukrajině pilotem letadla Antonov 26. Tvrdil, že podle Klasifikace letadel dle maximální vzletové váhy patří tento letoun do třídy 3. Průměrný měsíční výdělek pro výpočet důchodu však vycházel z funkce pilota letadla třídy 4, což je kategorie lehčích letadel. Opakovaně v roce 1994 telefonicky kontaktoval MPSV, jehož zaměstnanci mu sdělili, že výdělek odpovídá výdělkem pilota letounu L-410, což je rovněž dvoumotorové turbovrtulové letadlo stejně jako Antonov 26, ale jedná se o letoun nižší třídy 4. Stěžovatel poté již věc neřešil, neboť mu údajně zaměstnanci MPSV sdělili, že přiznáním starobního důchodu se problém napraví.

Od 30. 4. 2013 byl stěžovateli přiznán starobní důchod dle Smlouvy s Ukrajinou. Ani s jeho výší stěžovatel nesouhlasil, neboť výpočet důchodu vycházel z průměrného měsíčního výdělku stanoveného v roce 1994 pro účely přiznání důchodu za výsluhu let – starobní důchod byl vyměřen ze zachovaného výpočtového základu.

<sup>25</sup> Čl. 5 odst. 1 Dohody.

<sup>26</sup> Čl. 5 odst. 2 Dohody.



V rámci šetření ochránce zjistil, že ČSSZ při vyměření důchodu za výsluhu let použila průměrný měsíční výdělek, který jí sdělilo MPSV. Jeho výše odpovídala funkci stěžovatele (2. pilot), typu letadla (AN-26), reálným mzdovým poměrům i mzdovým předpisům České republiky v roce 1993. Stanovisko k výši fiktivního výdělku MPSV rovněž konzultovalo s odbornými pracovníky ČSA.

Informační  
systém  
o průměrném  
výdělku

V současnosti je pro účely zjišťování průměrného měsíčního výdělku využíván **Informační systém o průměrném výdělku (ISPV)**<sup>27</sup>. Je to jediný oficiální zdroj informací o výdělkové úrovni jednotlivých zaměstnání. Systém vytvořilo MPSV, proto také provádí jeho výklad a zařazuje jednotlivé profese ve svém systému na základě správního uvážení.

Data ISPV jsou dostupná i na portálu MPSV<sup>28</sup>, v archivu publikací ISPV jsou však statistické údaje až od roku 2000<sup>29</sup>. V případě stěžovatele se ale jednalo o průměrný měsíční výdělek v roce 1993. Na vyžádání ochránce MPSV uvedlo, že statistické šetření o průměrných výdělcích, ze kterých by bylo možné pro účely stanovení fiktivního výdělku vycházet, bylo v roce 1993 dobrovolné a ve výsledkových publikacích nebyly obsaženy údaje o průměrných výdělcích pilotů (či obdobných profesí). Tehdy používaná klasifikace zaměstnání KZAM (stejně jako později používaná statistická klasifikace CZ-ISCO) navíc nespécifikovala zaměstnání pilota podle typu řízeného letadla.

Chybějící  
podrobnější  
právní úprava  
postupu pro  
stanovení  
fiktivního  
výdělku

Při hodnocení postupu ČSSZ a MPSV ochránce přihlédl k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 3 Ads 171/2011-78, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že k ustanovení čl. 5 odst. 2 Dohody nebyl v rámci Protokolu k Dohodě<sup>30</sup> připojen žádný dodatek, který by podrobněji vymezil postup při stanovení fiktivního výdělku. Po celou dobu platnosti Dohody nebyl přijat ani žádný jiný obecně závazný předpis, jenž by stanovil, jak v těchto případech postupovat. Podle Nejvyššího správního soudu **posuzování této otázky bylo vždy výhradně věcí úvahy nositele sociálního zabezpečení (pojištění) v návaznosti na metodiku jeho nadřízeného orgánu – MPSV.**

Výlučná  
kompetence  
MPSV stanovit  
fiktivní  
výdělek

Ochránce rovněž dospěl k závěru, že **kompetentní ke stanovení fiktivního výdělku stěžovatele bylo MPSV.** Navíc, jelikož Dohoda nijak nekonkretizovala praktický způsob zjištění srovnatelného výdělku ve státě přesídlení, bylo **věcí uvážení MPSV, jakým způsobem srovnání výdělků provede.** Tento postup však musel být racionální a prost svévole či nahodilosti.

Po seznámení s konkrétními kroky MPSV při určování výše fiktivního výdělku stěžovatele dospěl ochránce k závěru, že MPSV nelze vytknout pochybení. Ocenil, že MPSV při určování výše fiktivního výdělku spolupracovalo i s odbornými zaměstnanci ČSA, aby byla co nejvíce objektivizovaná a odpovídala skutečným příjmům

<sup>27</sup> Dostupný z: <https://www.ispv.cz/>.

<sup>28</sup> Nacházejí se zde: <https://www.mpsv.cz/web/cz/informacni-system-o-prumerne-vydelku-ispv>

<sup>29</sup> Dostupný z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/archiv-publikaci-ispv>

<sup>30</sup> Protokol k Dohodě mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení byl publikován ve Sbírce zákonů společně s Dohodou pod č. 116/1960 Sb.

českých pilotů, kteří řídili podobné letouny jako stěžovatel. ČSSZ se při výpočtu důchodu za výsluhu let stěžovatele rovněž nedopustila pochybení.<sup>31</sup>

### 1.3.2 Stanovení výše důchodu při souběhu zaměstnání a pobírání důchodu

Nejvyšší správní soud se zabýval případem žalobkyně, jež pobírala starobní důchod z Ruské federace, vykonávala na území ČR výdělečnou činnost v období od 10. 10. 2003 do 31. 3. 2007 a odváděla z ní pojistné na důchodové pojištění. Dne 2. 4. 2007 požádala o český starobní důchod dle Dohody, přičemž si přála tuto důchodovou dávku přiznat ode dne 1. 4. 2007. Do ČR přesídlila dne 30. 11. 2006, kdy jí byl povolen na území ČR trvalý pobyt. ČSSZ jí zmíněnou dávku přiznala ode dne přesídlení, což bylo v rozporu s vůlí žalobkyně vyjádřenou v žádosti o důchod. Ke dni přesídlení byl žalobkyni ruským nositelem pojištění odebrán dříve přiznaný ruský starobní důchod.

Nejvyšší správní soud hledal odpověď na otázku, zda žalobkyni má být výše důchodu vypočtena podle čl. 5 odst. 1 Dohody (tj. z výdělků, z nichž ve státě, kam přesídlila, odváděla pojistné na sociální zabezpečení), nebo podle jejího čl. 5 odst. 2 (z fiktivní částky rovnající se průměrné mzdě zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu v zemi, do níž přesídlila). Jinak řečeno, **zda věta druhá čl. 5 odst. 2 Dohody (výpočet důchodu z fiktivní částky) je lex specialis vůči čl. 5 odst. 1 Dohody (tj. vůči výpočtu důchodu z reálných výdělků pojištěnce)** a zcela potlačuje jeho aplikaci u osob, jimž byl na území smluvního státu před přesídlením přiznán důchod.

Vztah mezi  
čl. 5 odst. 1  
a odst. 2  
Dohody

Nejvyšší správní soud odkázal na svůj dříve vydaný rozsudek ze dne 25. 6. 2014, č. j. 3 Ads 69/2013-34, v němž konstatoval, že „se čl. 5 odst. 1 [Dohody] aplikuje i na občana, který přesídlil na území coby poživatel starobního důchodu, ale po přesídlení pracoval, a dosáhl tak v českém systému důchodového pojištění výdělků započitatelné do ročního vyměřovacího základu“. Dodal, že „ustanovení čl. 5 Dohody je ... třeba vykládat nikoli ryze textuálně, nýbrž podle jeho smyslu a účelu s ohledem na historický kontext uzavření Dohody. V době sjednání Dohody a jejího vstupu v platnost se podle tehdejší právní úpravy průměrný roční výdělek počítal z výdělku před dosažením nároku na důchod. Práce po vzniku nároku na důchod se již pro účely stanovení důchodu nijak nezohledňovala, a to ani na území státu původu, ani na území státu, kam důchodce přesídlil. Proto se na důchodce, kteří po přesídlení pracovali, hledělo, jakoby na území státu, do něhož přesídlili, nepracovali. Použití fikce dle čl. 5 odst. 2 Dohody za této úpravy sloužilo k výpočtu důchodu v situaci, kdy **nebylo možné důchod vypočíst jiným způsobem**. Dle současné právní úpravy nicméně rozhodné období pro výpočet důchodu končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu, nikoli okamžikem vzniku nároku na důchod (ustanovení § 18 odst. 1 zdpou). Za této situace je podle názoru Nejvyššího správního soudu ... nutno i nadále reflektovat účel čl. 5 odst. 2 Dohody, který zůstává nezměněn, tedy zajistit občanům smluvních stran, kteří v systému sociálního zabezpečení jiné smluvní strany nezískají žádné výdělků, náhradní vyměřovací základ pro

Podpůrný  
charakter čl. 5  
odst. 2 Dohody  
ve vztahu  
k čl. 5 odst. 1  
Dohody

<sup>31</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 9. 2016, sp. zn. 6287/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10652>

výpočet důchodové dávky. Čl. 5 odst. 2 Dohody nepředstavuje speciální pravidlo vůči čl. 5 odst. 1 Dohody, kterému by bylo nutno dát přednost, nýbrž **pravidlo podpůrné** pro řešení situací, kdy nedojde k naplnění skutkové podmínky ve smyslu čl. 5 odst. 1 Dohody, tedy výkonu výdělečné činnosti po přesídlení na území České republiky a získání výdělku započitatelného do osobního vyměřovacího základu pojištěnce“.

Pro dokreslení je třeba ještě zmínit, že Nejvyšší správní soud uložil ČSSZ, aby výši procentní výměry důchodu stěžovatelky vypočetla ze všech výdělků, jichž dosáhla v ČR před přesídlením i po něm, které spadají do rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu.<sup>32</sup>

Změna data  
přiznání  
starobního  
důchodu

Žalobkyně se poté, co Nejvyšší správní soud předmětným rozsudkem zrušil rozhodnutí ČSSZ o důchodu, **rozhodla změnit datum, od něhož si přeje přiznat starobní důchod, na den přesídlení**. ČSSZ jí však důchod znovu vypočetla dle čl. 5 odst. 1 Dohody. Proti tomuto postupu žalobkyně opět brojila žalobou a následně kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten v rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 282/2019-85, konstatoval, že je zcela irrelevantní, ke kterému dni žalobkyně o důchod požádá, protože po přesídlení do ČR vykonávala výdělečnou činnost, tj. její důchod musí být vypočítán dle čl. 5 odst. 1 Dohody. Námitky žalobkyně proti tomuto rozsudku vtělené do ústavní stížnosti pak Ústavní soud ČR shledal v usnesení ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. I. ÚS 1329/21, jako zcela nedůvodné.

Možný rozpor  
v judikatuře  
správních  
soudů

Po seznámení s uvedenou judikaturou si nejsme zcela jisti, do jaké míry si byly Nejvyšší správní soud a Ústavní soud vědomy skutečnosti, že při rozhodování o důchodu **nelze přihlížet ke skutečnostem, které nastaly po dni, od něhož má být důchod přiznán**. Jinak řečeno, k výdělečné činnosti, jež byla realizována až po dni, od něhož pojištěnec žádá o důchod, nelze přihlížet. Za této situace je třeba rozhodnutí obou soudů chápat tak, že pro použití čl. 5 odst. 1 Dohody postačuje, pokud pojištěnec **v den, kdy do ČR přesídlil, vykonával na jejím území výdělečnou činnost, byť tento den nespadá do rozhodného období** pro stanovení výše důchodu, tj. výdělek v něm dosažený se nezapočítává při stanovení výše osobního vyměřovacího základu pojištěnce. Závěry vyslovené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 282/2019-85 a v usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 1329/21 tak jdou do přímého rozporu s dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu, např. s rozsudkem ze dne 15. 6. 2010, č. j. 4 Ads 58/2009-38.

## 2. SMLOUVA O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ MEZI ČR A UKRAJINOU

Problémy  
řešené  
ochráncem  
dle Smlouvy  
s Ukrajinou

Všechny podněty týkající se aplikace Smlouvy s Ukrajinou, které veřejný ochránce práv od roku 2016 obdržel, podaly osoby s ukrajinským původem. Nejčastějším předmětem nespokojenosti stěžovatelů byl způsob stanovení výše jejich dílčího českého (nejčastěji starobního) důchodu. Ochránce se však zabýval i změnou příslušnosti k poskytování invalidního důchodu pro invalidy z mládeži, odmítnutím ČSSZ přiznat český důchod do doby uhrazení přeplatku na ukrajinském důchodu

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Ads 157/2016-60.

a otázkou vylučování doby pobírání ukrajinského starobního důchodu z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu. V roce 2022 a 2023 přibýly i stížnosti na nepřiměřenou délku řízení o přiznání českých důchodů v souvislosti s vypuknutím války na Ukrajině.

Tyto případy podrobně rozebereme v dalším textu. Připojíme rovněž jedno zajímavé rozhodnutí Ústavního soudu ČR k přípustnosti důkazu o charakteru ukrajinské dávky pro osoby poškozené černobylskou jadernou katastrofou předloženého nikoliv v řízení o přiznání důchodu, ale až v soudním řízení správním.

## 2.1 Zápočet dob pojištění získaných přede dnem 1. 4. 2003

Ochránce obdržel několik podnětů, v nichž stěžovatelé považovali za nespravedlivé to, že jim ukrajinský nositel pojištění hodnotí doby pojištění získané na území ČR přede dnem platnosti smlouvy o sociálním zabezpečení (1. 4. 2003), a to na základě skutečnosti, že **neměli k uvedenému dni na území ČR povolen trvalý pobyt**. Tento postup je pro ně nevýhodný, neboť za pojistné odvedené v ČR obdrží výrazně nižší částku, než jaká by jim náležela, kdyby jim za předmětné doby pojištění poskytovala dílčí důchod Česká republika<sup>33</sup>.

Zmíněný postup je zakotven v ustanovení čl. 39 odst. 4 Smlouvy s Ukrajinou, podle něhož *„doby pojištění získané podle právních předpisů smluvních stran jejich občany ke dni vstupu této smlouvy v platnost budou považovány za doby pojištění té smluvní strany, na jejímž území měl občan k uvedenému datu, nebo naposledy před tímto dnem, trvalý pobyt“*.

Tato právní úprava navazuje na předchozí Dohodu a zachovává **princip teritoriality** pro hodnocení dob pojištění získaných pojištěnci v době před vstupem nové smlouvy v platnost (1. 4. 2003).

Protože osobám s trvalým pobytem na území Ukrajiny ke dni platnosti smlouvy s Ukrajinou se hodnotí doby pojištění získané v ČR před tímto dnem jako ukrajinská doba pojištění, **nelze ani výdělků v nich dosažené započítávat při výpočtu dílčího českého důchodu, přestože z nich dotčené osoby odvedly pojistné** do českého systému důchodového pojištění. Tyto doby, byť primárně získané podle českých předpisů, je ČSSZ povinna hodnotit jako zahraniční (ukrajinské) a v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu je **vylučovat**.

Ochránci tak nezbyvá než dotčené osoby poučit, že byť se cítí být uvedeným postupem znevýhodněni, platná právní úprava neumožňuje, aby jim byl jejich dílčí český důchod přiznán i za doby pojištění, které v ČR získaly přede dnem vstupu Smlouvy s Ukrajinou v platnost. Rovněž jim nelze výši dílčího českého důchodu vypočítat z vyměřovacích základů, z nichž v uvedených dobách odváděly pojistné

Příslušnost státu trvalého pobytu k zápočtu dob získaných před platností Smlouvy s Ukrajinou

Nezapočítávání výdělků dosažených v ČR v ukrajinských dobách pojištění

<sup>33</sup> Čl. 18 Smlouvy s Ukrajinou v kombinaci s čl. 7 odst. 1 správního ujednání k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (č. 96/2003 Sb. m. s., ve znění sdělení č. 113/2006 Sb. m. s.).

na sociální zabezpečení do českého systému důchodového pojištění<sup>34</sup>. Ke stejnému závěru opakovaně dospěly i české správní soudy<sup>35</sup>.

## 2.2 Příslušnost k poskytování invalidního důchodu pro invalidy z mládeži

Ochránce se zabýval podnětem matky-opatrovnice občana Ukrajiny, těžce mentálně postiženého, omezeného ve svéprávnosti, uznaného za invalidního ve III. stupni se vznikem invalidity před dosažením věku 18 let, jemuž byl na území ČR povolen trvalý pobyt v roce 2007. Pojištěnec požádal v roce 2019, ke dni, k němuž dosáhl věku 18 let, o invalidní důchod dle ustanovení § 42 odst. 1 zdpo. Stěžovatelova opatrovnice namítala průtahy v řízení o přiznání důchodu, protože v době podání podnětu v roce 2021 trvalo déle než dva roky.

Příslušnost  
státu trvalého  
pobytu  
k poskytování  
invalidního  
důchodu  
pro invalidy  
z mládeži

Ochránce šetřením zjistil, že ČSSZ v dané věci nebyla neodůvodněně nečinná. Opakovaně jednala s ukrajinským nositelem důchodového pojištění. Z komunikace s ním vyplynulo, že stěžovatel pobíral od dosažení věku 16 let ukrajinskou dávku obdobnou českému invalidnímu důchodu dle ustanovení § 42 odst. 1 zdpo. Podle Smlouvy s Ukrajinou **by osoba měla dávku ke krytí životních potřeb pro invalidy z mládeži pobírat pouze z jednoho státu**, nikoliv z obou států. Tuto dávku má poskytovat **stát, v němž má dotčená osoba trvalý pobyt**<sup>36</sup>. Protože stěžovatel měl trvalý pobyt v ČR, předmětnou dávku měl pobírat z ČR.

Po jednání s ČSSZ ukrajinské orgány dospěly k závěru, že příslušná k poskytování invalidního důchodu pro invalidy z mládeži stěžovateli je Česká republika, a zastavily mu ke dni 31. 10. 2021 výplatu ukrajinské dávky. Informaci o této skutečnosti ČSSZ obdržela dne 15. 11. 2021 a dne 21. 12. 2021 vydala rozhodnutí, jímž stěžovateli ode dne 1. 11. 2021 přiznala český invalidní důchod pro invaliditu III. stupně dle ustanovení § 42 odst. 1 zdpo. Tento postup ČSSZ ochránce vyhodnotil jako **správný**.<sup>37</sup>

## 2.3 Odmítnutí přiznání českého důchodu do dne uhrazení přeplatku na ukrajinském důchodu

Přiznání  
ukrajinského  
starobního  
důchodu  
v rozporu se  
Smlouvou  
s Ukrajinou

Ochránce se setkal s případem stěžovatelky, ukrajinské občanky, která měla od roku 1997 povolen trvalý pobyt na území České republiky. V roce 2009 požádala prostřednictvím ČSSZ o ukrajinský starobní důchod. Penzijní fond Ukrajiny sice její žádost zamítl, následně jí však důchod přiznal, i když věděl, že má žadatelka povolen trvalý pobyt v České republice. V listopadu 2017 stěžovatelka požádala o přiznání starobního důchodu v České republice. K podnětu přiložila dopis ze dne 29. 5. 2018, v němž jí ČSSZ sdělila, že důchod na Ukrajině je jí vyplácen v rozporu s čl. 39 odst. 4 Smlouvy s Ukrajinou a že nelze za stejnou dobu pojištění vyplácet dva důchody.

<sup>34</sup> Viz např. zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 5. 2021, sp. zn. 7812/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10752>

<sup>35</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 Ads 182/2015-40, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2017, č. j. 4 Ads 11/2017-36, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2020, č. j. 19 Ad 14/2020-23.

<sup>36</sup> Čl. 19 Smlouvy s Ukrajinou.

<sup>37</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 24. 1. 2022, sp. zn. 5870/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12132>

ČSSZ v dopisu dále uvedla, že probíhá mezistátní řízení s ukrajinským nositelem pojištění ohledně vyčíslení přeplatku na ukrajinském důchodu a že **o českém důchodu rozhodne, jakmile obdrží od Penzijního fondu Ukrajiny potvrzení, že stěžovatelka přeplatek na ukrajinské dávce uhradila**. Stěžovatelka považovala postup ČSSZ za nesprávný. Uvedla, že o důchod na Ukrajině požádala v roce 2009 z důvodu nejasného výkladu práva, současně ale s přesvědčením, že na něj má právní nárok. Pokud jí byl na Ukrajině důchod přiznán neoprávněně, bylo věcí Ukrajiny vyplacený důchod vymáhat. Vyjádřila ochotu vzdát se ukrajinského důchodu a pobírat pouze důchod český.

Ochránce shledal v postupu ČSSZ pochybení spočívající nejen v tom, že **nevydala písemné rozhodnutí o žádosti o důchod, a vydání rozhodnutí navíc podmiňovala tím, že stěžovatelka musí nejprve uhradit přeplatek na ukrajinském důchodu**. ČSSZ přitom musí na základě podané žádosti o přiznání důchodu posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vznik nároku na důchod a o nároku rozhodnout; to znamená buď důchod přiznat, nebo žádost zamítnout. V případě starobního důchodu jsou těmito podmínkami dosažení důchodového věku a získání potřebné doby pojištění, nikoliv úhrada přeplatku na zahraničním důchodu.

ČSSZ nic nebránilo v tom, aby o nároku stěžovatelky rozhodla, tj. vydala písemné rozhodnutí, a důchod přiznala s tím, že jeho výplata nebude náležet po dobu výplaty důchodu z Ukrajiny. To ČSSZ uznala a dne 19. 3. 2019 rozhodla o nároku stěžovatelky na český starobní důchod.

Ochránce se zabýval také otázkou, jak vyřešit přeplatek na ukrajinském starobním důchodu stěžovatelky. Smlouva s Ukrajinou **neupravuje způsob řešení přeplatků** na dávkách jako např. koordinační nařízení Evropské unie. Podle čl. 37 Smlouvy s Ukrajinou ale mohou instituce smluvních stran **ve vzájemné dohodě stanovit způsob zúčtování případných přeplatků**. ČSSZ před zahájením šetření ochránce tuto možnost v dané věci nevyužila a o zúčtování přeplatku s Penzijním fondem Ukrajiny nejednala. V rámci šetření ochránce však zahájila s ukrajinským nositelem pojištění řízení ve věci zúčtování přeplatku a pro tento účel deponovala doplatek důchodu stěžovatelky za dobu od 24. 10. 2017 do 30. 9. 2018.<sup>38</sup>

Protiprávní  
nevydání  
rozhodnutí  
o důchodu

Jednání ČSSZ  
s Penzijním  
fondem  
Ukrajiny  
o zúčtování  
přeplatku na  
ukrajinském  
důchodu

## 2.4 Hodnocení doby pobírání ukrajinského starobního důchodu jako doby vyloučené

Ochránce se zabýval podnětem stěžovatelky, která se rozhodla poté, co jí byl na Ukrajině přiznán starobní důchod, vykonávat výdělečnou činnost v ČR. Žádala o pomoc ve věci nízké výše svého českého dílčího obecného (řádného) starobního důchodu. Ten jí byl přiznán díky započtení ukrajinských dob. Stěžovatelka zejména namítala, že jí ČSSZ nezhodnotila všechny doby pojištění, jež v ČR získala.

Ochránce šetřením zjistil, že **ČSSZ stěžovatelce započtetla všechny doby pojištění získané v ČR přede dnem, od něhož stěžovatelka o důchod požádala**. Zbývající doby pojištění stěžovatelka získala až po dni přiznání důchodu. Tyto doby

<sup>38</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. 5233/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11600>

lze vzít v úvahu pouze **při rozhodování o zvýšení důchodu za další výkon výdělečné činnosti** po přiznání starobního důchodu dle ustanovení § 34 odst. 4 zdpo.

Po seznámení s rozhodnutím ČSSZ o důchodu stěžovatelky ochránce prošetřoval i postup ČSSZ při stanovení výše procentní výměry důchodu, protože stěžovatelka měla v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu vyloučeno období od 24. 7. 2001 do 30. 6. 2007. Doba od 1. 7. 2007 do 31. 5. 2011 (předcházející zahájení výdělečné činnosti v ČR) jí však nebyla vyloučena. Ochránce měl proto podezření, zda se ČSSZ nedopustila pochybení, když toto období nevyloučila. Jako vyloučená doba musí být v rozhodném období hodnocena doba pobírání starobního důchodu<sup>39</sup>, který byl stěžovatelce na Ukrajině přiznán již v roce 2001.

ČSSZ ve svém vyjádření k této věci uvedla, že při určování rozsahu vyloučené doby vyšla z potvrzení ukrajinského nositele důchodového pojištění, z něhož vyplývalo, že od 24. 7. 2001 do 30. 6. 2007 byl stěžovatelce vyplácen ukrajinský starobní důchod. Od 1. 7. 2007 však byla **výplata tohoto důchodu zastavena** z důvodu dlouhodobého výkonu zaměstnání.

Vyloučenou  
dobou je doba  
poskytování  
zahraničního  
důchodu

Ochránce postup ČSSZ vyhodnotil jako **správný**. Podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zdpo je podmínkou pro hodnocení doby, kdy osobě náleží zahraniční starobní důchod, jako doby vyloučené to, že daná osoba má **nejen nárok na důchod, ale tento důchod jí je zahraničním nositelem důchodového pojištění také vyplácen**. Předmětná podmínka nebyla v případě stěžovatelky splněna, období od 1. 7. 2007 do 31. 5. 2011 jí proto nemohlo být při stanovení výše osobního vyměřovacího základu vyloučeno.<sup>40</sup>

## 2.5 Nepřiměřená délka řízení o přiznání českého důchodu v souvislosti s vypuknutím války na Ukrajině

Na ochránce se obrátil stěžovatel, původem z Ukrajiny, který si stěžoval na nepřiměřenou délku řízení o přiznání dílčího českého invalidního důchodu. O český dílčí invalidní důchod požádal dne 14. 12. 2021 a do května 2023 o něm ČSSZ nerozhodla.

Ochránce v rámci svého šetření dospěl k závěru, že české orgány správy sociálního zabezpečení se dopustily pochybení, když **nedodržely zákonem stanovenou 45denní lhůtu pro provedení zjišťovací lékařské prohlídky stěžovatele**<sup>41</sup>. Posudek o invaliditě vydaly až téměř po 4 měsících od podání žádosti (6. 4. 2022), přičemž pro toto zdržení neexistovaly žádné závažné důvody. Naopak **vzhledem k válečnému konfliktu na Ukrajině ochránce neshledal průtahy v postupu ČSSZ při komunikaci s Penzijním fondem Ukrajiny**.

Komplikovaná  
spolupráce  
s Penzijním  
fondem  
Ukrajiny

Hlavním důvodem, proč řízení o českém invalidním důchodu stěžovatele trvalo dlouhou dobu, bylo, že stěžovatel na území ČR nezískal dostatečnou dobu důchodového pojištění pro vznik nároku na plný český důchod. Pro vznik nároku na dílčí důchod bylo nezbytné zjistit doby pojištění, které stěžovatel získal na Ukrajině. ČSSZ proto požádala Penzijní fond Ukrajiny o zaslání potvrzení o ukrajinských dobách pojištění stěžovatele.

<sup>39</sup> Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zdpo.

<sup>40</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 6. 2022, sp. zn. 5141/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10486>

<sup>41</sup> Ustanovení § 16a odst. 2 zopsz.

Jednání s ním však výrazně komplikuje válečný konflikt. ČSSZ ochránci sdělila, že od března do května 2022 nebylo vůbec možné provádět mezinárodní řízení s ukrajinským nositelem pojištění, pouze velmi urgentní případy byly vyřizovány e-mailem. Od června 2022 bylo spojení obnoveno, Penzijní fond Ukrajiny však není schopen poskytovat součinnost v obvyklé, 3měsíční lhůtě. ČSSZ proto čeká na jeho odpověď 5–6 měsíců a teprve poté svůj požadavek urguje; případné další urgencye odesílá do 4 měsíců.

Doba, po kterou ČSSZ došetřuje nezbytné informace u zahraničních nositelů důchodového pojištění, se připočítává k 90denní lhůtě pro vydání rozhodnutí<sup>42</sup>. ČSSZ poskytnutí součinnosti u ukrajinského nositele důchodového pojištění urgovala, v době šetření ochránce tedy nebyla nezákonně nečinná.<sup>43</sup>

## 2.6 Ukrajinská dávka pro osoby poškozené černobylskou jadernou katastrofou

Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 4. 2021, sp. zn. III. ÚS 2193/19, řešil otázku, zda jsou správní soudy povinny v řízení o správní žalobě zohlednit potvrzení zahraničního nositele důchodového pojištění, které **bylo vyhotoveno po vydání rozhodnutí ČSSZ o námitkách, v době, kdy běžela lhůta pro podání správní žaloby, a pojištěnec v dané lhůtě předmětné potvrzení ke správní žalobě připojil.**

Předložení rozhodujícího důkazního prostředku až v soudním řízení

Jádro sporu spočívalo v tom, že pojištěnec pobíral od 10. 6. 2002 do 31. 8. 2015 dávku určenou osobám poškozeným černobylskou jadernou katastrofou. Penzijní fond Ukrajiny ČSSZ opakovaně sdělil, že se jednalo o starobní důchod. Pojištěnec se domáhal určení, že nešlo o starobní důchod, ale o speciální dávku kompenzující újmu způsobenou jadernou havárií.

Pojištěnec měl totiž ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt v ČR a domáhal se toho, aby mu byl český starobní důchod přiznán za všechny doby pojištění získané v ČR a na Ukrajině. ČSSZ mu přiznala pouze dílčí důchod za české doby pojištění s odůvodněním, že vzhledem k tomu, že pojištěnec pobírá starobní důchod z Ukrajiny za ukrajinské doby pojištění, nenáleží mu za tyto doby český důchod. Důchody přiznané před vstupem této smlouvy v platnost se totiž nepřepočítávají, pokud jejich příjemci přesídlí z jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany.<sup>44</sup> Tyto důchody pak nadále vyplácí smluvní strana, která je přiznala.

Nepřepočítávání důchodů v případě přesídlení na území druhé smluvní strany

ČSSZ v průběhu celého správního řízení o důchodu neměla k dispozici žádný důkazní prostředek, z něhož by bylo patrné, že dávka, již stěžovatel pobíral, není ukrajinským starobním důchodem. To vyplývalo až z nového potvrzení Penzijního fondu Ukrajiny, které žalobce přiložil k žalobě. Správní soudy dospěly k závěru, že postup ČSSZ je třeba posuzovat podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni vydání rozhodnutí o námitkách.

Ústavní soud naopak uvedl, že **určování charakteru zahraniční dávky je skutkovou otázkou.** Potvrzení ukrajinského nositele pojištění, které pojištěnec „předložil spolu se správní žalobou krajskému soudu, je potvrzením o skutkovém stavu,

Doklad o charakteru zahraniční dávky lze předložit až v soudním řízení

<sup>42</sup> Ustanovení § 107a zopsz.

<sup>43</sup> Zpráva o šetření ochránce, viz sp. zn. 1788/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11866>

<sup>44</sup> Čl. 40 odst. 2 Smlouvy s Ukrajinou.



*konkrétně o skutkovém stavu, který z logiky věci existoval již v době vydání rozhodnutí správního orgánu. V takovém případě se ovšem neuplatní časové omezení pro soudní přezkum správního rozhodnutí vyplývající z ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního mířícího na skutkové „novoty“. Naopak soud není omezen v dotčené skutkové otázce tím, co našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, jejich obsahu a hodnocení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99). Uplatní se zde tudíž standardní pravidla dokazování podle ustanovení § 77 soudního řádu správního“.*

### 3. SMLOUVA O SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ MEZI ČR A RUSKOU FEDERACÍ

Smlouva s Ruskem vstoupila v platnost dne 1. 11. 2014. Od té doby množství podnětů, jež ochránce obdržel, vztahujících se k předmětnému smluvnímu dokumentu, narostlo natolik, že se v současné době jedná o nejčastěji používanou smlouvu o sociálním zabezpečení v praxi veřejného ochránce práv.

**Problémy  
řešené  
ochráncem  
dle Smlouvy  
s Ruskem**

Většina podnětů, jimiž se ochránce dosud zabýval, se týkala přechodných ustanovení zakotvených v čl. 30 Smlouvy s Ruskem. Na počátku ochránce posuzoval časovou působnost předmětné mezinárodní smlouvy. Dále řešil problémy spojené se změnou praxe ruského nositele důchodového pojištění při potvrzování dob pojištění získaných v době existence Sovětského svazu na území jiného nástupnického státu SSSR než Ruska. Opakovaně prověřoval, zda ČSSZ správně určila příslušnost k hodnocení dob pojištění získaných pojištěnci do 31. 12. 2008 a zda přiznala český důchod za všechny doby pojištění, jež měla hodnotit jako české. Ochránce rovněž řešil problém s hodnocením náhradních dob, když pojištěnec na území ČR nezískal dobu pojištění v délce jednoho roku, a prověřoval správnost výpočtu důchodu.

V dalším textu tyto případy podrobně rozebereme a připojíme i zajímavá rozhodnutí správních soudů, v nichž aplikovaly Smlouvu s Ruskem.

#### 3.1 Použití Smlouvy s Ruskem v řízeních o důchod zahájených přede dnem jejího vstupu v platnost

**Vstup Smlouvy  
s Ruskem  
v platnost  
v průběhu  
řízení  
o námitkách**

Ochránce se zabýval podnětem stěžovatele, občana Ruské federace s povoleným trvalým pobytem na území ČR, který podal žádost o starobní důchod dle Dohody dne 23. 12. 2013. Přál si, aby mu byl důchod přiznán ode dne 21. 7. 2008, kdy dosáhl českého důchodového věku. Z jeho žádosti vyplývalo, že byl důchodově pojištěn v ČR a na území dnešní Ruské federace. Pokud by o starobní důchod požádal do 31. 12. 2008, byl by mu český důchod přiznán, neboť se započtením ruské doby pojištění by získal potřebnou dobu důchodového pojištění. ČSSZ však jeho žádost zamítla rozhodnutím ze dne 6. 3. 2014, neboť v době podání žádosti o důchod se již Dohoda v právních vztazích mezi ČR a Ruskem neaplikovala. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal dne 13. 3. 2014 námitky, o nichž ČSSZ rozhodla dne 8. 4. 2015. V době, kdy probíhalo námitkové řízení, vstoupila v platnost Smlouva s Ruskem. ČSSZ k ní však při rozhodování o námitkách stěžovatele nepřihlédla.

Ochránce po provedeném šetření dospěl k závěru, že ČSSZ postupovala v souladu s právem, když žádost o starobní důchod rozhodnutím ze dne 6. 3. 2014 zamítla, protože v době jeho vydání neexistoval žádný právní předpis, který by nárok stěžovatele na tuto dávku zakládal. Pochybení se však ČSSZ dopustila v řízení o námitkách. K tomuto závěru ochránce dospěl na základě skutečnosti, že **do dne nabytí právní moci rozhodnutí tvoří správní řízení jeden celek**. To znamená, že námitkové řízení a řízení v prvním stupni jsou jedním procesem a řízení končí až právní mocí rozhodnutí o námitkách. Pro námitkové řízení pak platí **princip úplné apelace**, tj. ČSSZ je povinna přezkoumat prvostupňové rozhodnutí, proti němuž byly podány námitky, v plném rozsahu, a není přitom vázána podanými námitkami<sup>45</sup>. Toto pravidlo slouží nejen k ochraně veřejného zájmu, ale především 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 námitky.

Prvostupňové řízení a řízení o námitkách tvoří jeden celek

Úplná apelace v námitkovém řízení

V průběhu námitkového řízení v dané věci nabyla platnosti Smlouva s Ruskem. Tuto smlouvu sice nelze aplikovat na důchodové dávky, které mají být přiznány od data předcházejícího dni její platnosti<sup>46</sup>, vztahuje se však také na pojistné případy, které nastaly před jejím vstupem v platnost<sup>47</sup>, a to ode dne její platnosti. To znamená, že ČSSZ byla povinna ode dne 1. 11. 2014 **aplikovat tento právní předpis i v již zahájených řízeních o důchod, pokud nárok na důchod ode dne, k němuž pojištěnec o tuto dávku žádal, podle předchozí právní úpravy nevznikl**. ČSSZ tudíž měla v dané věci po 1. 11. 2014 dvě možnosti dalšího postupu: buď měla stěžovatele poučit, že může požádat o změnu žádosti spočívající v posunutí data, od něhož si přeje důchod přiznat, a vyzvat jej, aby jí ve stanovené lhůtě sdělil své rozhodnutí, nebo zrušit původní rozhodnutí a vydat nové prvostupňové rozhodnutí, obsahující dva výroky. Prvním by byla žádost o důchod ke dni 21. 8. 2007 zamítnuta a druhým by byl důchod přiznán ode dne vzniku nároku na něj, tj. od 1. 11. 2014. V případě, kdy by žadatel o dávku nesouhlasil s takovým rozhodnutím, mohl proti němu znovu podat námitky. Ochránce ještě dodal, že pro přiznání důchodu dle Smlouvy s Ruskem není nezbytné, aby stěžovatel do žádosti výslovně uvedl, že žádá o důchod dle tohoto právního předpisu.

Časová působnost smlouvy s Ruskem

Ochránce se rovněž zabýval otázkou, jak chybu v postupu ČSSZ v této věci napravit, a dospěl k závěru, že je namístě **provést řízení o neprávem odepřené dávce** dle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo a přiznat stěžovateli starobní důchod ode dne 1. 11. 2014, neboť do dne vydání zprávy o šetření stěžovatel znovu o starobní důchod nepožádal.<sup>48</sup>

ČSSZ ve svém vyjádření ke zprávě o šetření uvedla, že stěžovatele v rozhodnutí o námitkách poučila, aby si podal novou žádost o důchod. O žádosti nemohla v námitkovém řízení rozhodnout dle Smlouvy s Ruskem, protože ji stěžovatel **nepodal na formuláři speciálně vytvořeném pro důchody dle Smlouvy s Ruskem** poté,

<sup>45</sup> Ustanovení § 88 odst. 4 zopsz.

<sup>46</sup> Čl. 32 odst. 1 Smlouvy s Ruskem.

<sup>47</sup> Čl. 32 odst. 2 Smlouvy s Ruskem.

<sup>48</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 4128/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3616>

Namítaná  
nutnost  
podání žádosti  
o důchod na  
formuláři  
vytvořeném  
pro Smlouvu  
s Ruskem

co vstoupila v platnost. Z čl. 9 Ujednání<sup>49</sup> lze dle mínění ČSSZ jednoznačně dovodit, že k přiznání důchodu podle Smlouvy s Ruskem se vyžaduje žádost. Vzhledem k tomu, že z každého podání stěžovatele celkem jasně vyplývalo, že o přiznání důchodu z českého důchodového pojištění žádá od data, kdy dovršil důchodový věk podle českých právních předpisů, tj. od data předcházejícího datu vstupu Smlouvy v platnost, nelze takovýto jednoznačný projev vůle považovat za žádost o důchod podle Smlouvy s Ruskem. Navíc stěžovatel nepožádal o přiznání důchodu podle Smlouvy s Ruskem ani poté, co jej ČSSZ na tuto možnost upozornila. To jen dle mínění ČSSZ potvrzovalo absenci projevu vůle pojištěnce, který byl nezbytný pro přiznání starobního důchodu od 1. 11. 2014.

Po seznámení s vyjádřením ČSSZ vydal ochránce závěrečné stanovisko, v němž danou problematiku podrobně vysvětlil. Předně reagoval na sdělení ČSSZ, že vždy rozhoduje podle právní úpravy platné a účinné ke dni podání žádosti, tj. aby ČSSZ mohla o žádosti rozhodnout dle mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení, musí být tato smlouva platná již ke dni podání žádosti.

Povinnost ČSSZ  
rozhodovat  
podle právní  
úpravy účinné  
ke dni vydání  
rozhodnutí

Toto tvrzení ochránce vyhodnotil jako rozporné s platnou právní úpravou. Správní orgán je povinen **rozhodovat vždy podle právní úpravy účinné ke dni vydání rozhodnutí**, nikoliv ke dni podání žádosti o důchod (s výjimkou ukončení platnosti mezinárodní smlouvy bez jejího nahrazení novým smluvním dokumentem<sup>50</sup>). To, mimo jiné, znamená, že pokud v průběhu správního řízení dojde ke změně právní úpravy, je třeba k tomu, aby mohlo být řízení dokončeno podle předchozích předpisů nebo aby bylo o dávce rozhodnuto podle předchozích předpisů, výslovně zmocnění v novém právním předpisu. Ten musí obsahovat přechodné ustanovení, že řízení zahájená před účinností nové právní úpravy se dokončí podle dosavadních právních předpisů a že o nároku na dávku a její výši se rozhodne podle právních předpisů účinných přede dnem účinnosti nové právní úpravy. Pokud by příslušná právní norma zmíněné přechodné ustanovení neobsahovala, ode dne její účinnosti by správní orgán postupoval dle nové právní úpravy a rozhodoval by o nároku podle právního stavu účinného ke dni vydání rozhodnutí. Tento postup vyplývá z obecné právní zásady **lex posterior derogat priori**. Prvostupňové řízení a řízení o námitkách pak tvoří jeden celek, lze mít proto za to, že postačuje, pokud se právní norma stane platnou a účinnou v řízení o námitkách.

Výjimka  
z pravidla  
lex posterior  
derogat priori

Ochránce dále uvedl, že smlouvy o sociálním zabezpečení jsou mezinárodními smlouvami podléhajícími režimu čl. 10 Ústavy ČR. Pro jejich vnitrostátní aplikaci platí *mutatis mutandis* totéž, co pro vnitrostátní právní předpisy. Ode dne, kdy se smlouva stane součástí právního řádu ČR, jsou orgány správy sociálního zabezpečení povinny ji aplikovat na právní vztahy, na které dopadá. V případě ukončování platnosti mezinárodních smluv bez jejich nahrazení novým smluvním dokumentem však platí výjimka ve prospěch adresátů právní normy spočívající v tom, že smlouvu je možné aplikovat i tehdy, byla-li platná ještě alespoň ke dni podání žádosti, tj. není nezbytné, aby platila po celou dobu řízení o důchodu. Naopak pro to, aby se nově přijatá smlouva aplikovala na důchodové záležitosti, není nezbytné, aby

<sup>49</sup> Ujednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a Ministerstvem práce a sociální ochrany Ruské federace k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení č. 58/2014 Sb. m. s. („Ujednání“).

<sup>50</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 4 Ads 145/2011-59.

platila ke dni, kdy byla podána žádost, **postačí, platí-li ke dni, kdy se o žádosti rozhoduje**. V případech, kdy si smluvní státy nepřejí, aby se smlouva aplikovala i na řízení zahájená přede dnem její platnosti, musejí do smlouvy vtělit příslušné přechodné ustanovení (např. že v řízeních o žádostech o dávky zahájených přede dnem platnosti smlouvy, která ke dni vstupu smlouvy v platnost nebyla pravomocně skončena, bude rozhodnuto podle právních předpisů platných a účinných před tímto dnem).

Důchody se dle Smlouvy s Ruskem přiznávají nejdříve od doby jejího vstupu v platnost<sup>51</sup>. Tato smlouva se však vztahuje také na pojistné případy, které nastaly před jejím vstupem v platnost<sup>52</sup>. To znamená, že **důchod je možné dle Smlouvy s Ruskem přiznat nejdříve ode dne, kdy vstoupila v platnost, a to i tehdy, když k sociální události, jež zakládá nárok na dávku dle této smlouvy, došlo přede dnem její platnosti**. Smlouva s Ruskem však nezakotvuje, že o žádostech o dávky podaných přede dnem jejího vstupu v platnost se i po tomto dni rozhodne podle právního stavu platného a účinného přede dnem platnosti této smlouvy. To znamená, že i na žádosti podané přede dnem platnosti Smlouvy s Ruskem je třeba ode dne, kdy tato smlouva vstoupila v platnost, aplikovat tuto smlouvu, a to i tehdy, když ke dni, kdy vstoupila v platnost, v konkrétním případě již probíhalo námitkové řízení.

Smlouva s Ruskem pak v žádném svém ustanovení **nezakotvuje, že žádost o důchod podle ní musí být podána na formuláři** k tomu speciálně vytvořeném. Používání formulářů předpokládá toliko Ujednání. Podle jeho čl. 3 schvalují formuláře potřebné pro provádění Smlouvy s Ruskem protokolem styčná místa obou států. Ani čl. 9 Ujednání však výslovně nezakotvuje, že žádost o důchod dle Smlouvy s Ruskem musí být podána na formuláři vytvořeném dle čl. 3 Ujednání. Povinnost použít formulářovou písemnost se výslovně vztahuje např. na potvrzování dob pojištění orgánem sociálního zabezpečení či potvrzování žití pro účely výplaty důchodu, nikoliv na podání žádosti. Navíc žádosti o důchod sepisují s pojišťenci okresní správy sociálního zabezpečení, které musejí zvolit správný formulář (volba formuláře, do něhož bude žádost vtělena, nenáleží do dispozice žadatele). I tehdy, když na OSSZ je zvolen nesprávný druh formuláře, nejedná se o nulitní úkon, ČSSZ o takové žádosti musí vést řízení a následně rozhodnout.

Ochránce dále zmínil, že i kdyby Ujednání povinnost podat žádost na předepsaném formuláři zakotvovalo, nemohla by ČSSZ odmítnout rozhodnout o žádosti podané na standardním formuláři pro vnitrostátní důchody, protože **Ujednání není mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy ČR**, tj. není smluvním dokumentem, který podléhá ratifikaci a souhlasu Parlamentu ČR, tudíž **není přednost před zákonem**. To znamená, že ČSSZ v případě, kdy osoba podá žádost na formuláři předvidaném zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení pro podání žádosti o důchod, není oprávněna tvrdit, že na základě zmíněné žádosti nemůže aplikovat na důchodovou záležitost Smlouvu s Ruskem a nemůže zahájit mezinárodní řízení s Penzijním fondem RF. Je povinností ČSSZ, jako správního orgánu vedoucího řízení, vyzvat v této situaci osobu, která žádost podala, aby jí doložila nezbytné podklady pro to, aby mohla provést mezinárodní řízení s Penzijním fondem RF a o žádosti

Přiznávání  
důchodů  
dle Smlouvy  
s Ruskem  
ode dne  
jejího vstupu  
v platnost

Speciální  
formulář  
žádosti  
o důchod  
dle Smlouvy  
s Ruskem

Ujednání  
nemá  
přednost před  
zákonem

<sup>51</sup> Čl. 30 odst. 1 Smlouvy s Ruskem.

<sup>52</sup> Čl. 30 odst. 2 Smlouvy s Ruskem.

rozhodnout. Pokud ČSSZ nějaký doklad pro rozhodování o důchodu stěžovatele dle Smlouvy s Ruskem chyběl, měla jej vyzvat k jeho doplnění dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu. To však ČSSZ neučinila.

ČSSZ dále zmínila, že důchod nemohla přiznat i z toho důvodu, že **pojištěnec neprojevil vůli, že si přeje jej přiznat od pozdějšího data**, než uvedl v žádosti.

Vůle pojištěnce důchod pobírat i po dni, od něhož žádá o jeho přiznání

Prvním dnem, k němuž lze přiznat starobní důchod, je den, který pojištěnec uvede v žádosti. Pokud k tomuto datu nelze důchod přiznat pro nesplnění zákoných podmínek, zároveň však ČSSZ v řízení zjistí, že žádosti lze vyhovět od pozdějšího data, **měla by rozhodnout o přiznání důchodu k pozdějšímu datu, nikoliv žádost pouze zamítnout**. Nemá-li ČSSZ zcela najisto postaveno, zda by bylo možné žádosti vyhovět od pozdějšího data spadajícího do doby probíhajícího řízení, měla by provést šetření, aby postavila najisto, zda žádosti bude možné vyhovět, či nikoliv. Jinak řečeno, ochránce je přesvědčen, že **v žádosti o důchod od konkrétního data je implicitně vtělen úmysl pojištěnce pobírat důchod i v pozdější době, tedy že pojištěnec projevil i vůli, aby mu byl důchod přiznán od pozdějšího data, pokud mu k dřívějšímu dni nárok na důchod nevznikl**. Přiznání důchodu od pozdějšího data respektuje skutečnost, že v průběhu řízení o důchod se uplatňuje překážka litispendence až do vydání pravomocného rozhodnutí. U důchodových dávek pak platí, že se přiznávají ode dne vzniku nároku na ně bez ohledu na vůli pojištěnce s jedinou výjimkou, a tou je starobní důchod, kde může být dávka přiznána nejdříve ode dne, od něhož si pojištěnec důchod přeje přiznat, ovšem za předpokladu, že k tomuto dni existuje nárok na dávku. Přiznání důchodu od pozdějšího data rovněž zaručuje hospodárnost řízení a nezatěžování účastníka nad míru nezbytnou. ČSSZ proto měla v námitkovém řízení zrušit své původní rozhodnutí a ve věci znovu rozhodnout.

Ke změně žádosti je třeba uvést, že po dobu správního řízení se neuplatní speciální pravidlo umožňující požadovat změnu data přiznání důchodu zakotvené v § 86 odst. 4 zopsz, ale obecná právní úprava dispozičního práva účastníka řízení obsažená v § 45 odst. 4 správního řádu.

To, že ČSSZ stěžovatele o možnosti podat novou žádost o důchod poučila v rozhodnutí o zamítnutí jeho námitek, ochránce nadále považoval za **pochybení**. Jednalo se sice o snahu o to vyjít účastníku řízení vstříc, ČSSZ však v dané době měla zvolit jiný procesní postup.

Ochránce proto ve svém závěrečném stanovisku ČSSZ doporučil, aby provedla řízení o změnu důchodu dle § 56 zdpo, v jehož rámci měla zjistit, zda od pojištěnce obdržela všechny nezbytné podklady pro provedení řízení s Penzijním fondem RF (pokud nikoliv, měla jej vyzvat, aby jí nezbytné doklady doložil). Poté měla provést mezinárodní řízení s Penzijním fondem RF a na základě jeho výsledku rozhodnout o nároku na český starobní důchod ode dne 1. 11. 2014 dle Smlouvy s Ruskem.<sup>53</sup>

Nezjednání nápravy nadřízeným orgánem

To ČSSZ odmítla učinit, ochránce se proto obrátil s žádostí o zjednání nápravy na nadřízený orgán – MPSV<sup>54</sup>. **Ministerstvo práce a sociálních věcí se však**

<sup>53</sup> Závěrečné stanovisko ze dne 4. 8. 2016, sp. zn. 4128/2015/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4352>

<sup>54</sup> Sankce ze dne 18. 9. 2017, sp. zn. 4128/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5442>

**neztotožnilo s právním názorem ochránce a odmítlo zjednat nápravu.** Ochránce, byť byl přesvědčen o správnosti svého právního názoru, ukončil vyřizování tohoto podnětu a stěžovateli doporučil, ať podá novou žádost o starobní důchod dle Smlouvy s Ruskem.

Skutečnost, že právní názor ochránce byl správný, následně potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2019, č. j. 3 Ads 213/2017-37. V dané věci žalobce podal žádost o starobní důchod dne 2. 7. 2014, kdy dosáhl důchodového věku dle českých právních předpisů. Domáhal se započtení dob pojištění získaných v Sovětském svazu dle Dohody. ČSSZ žádost rozhodnutím ze dne 31. 7. 2014 zamítla, protože nárok na důchod žadateli pouze z českých dob pojištění nevznikl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, jež ČSSZ zamítla rozhodnutím ze dne 19. 2. 2015. Rovněž v průběhu tohoto námitkového řízení vstoupila v platnost Smlouva s Ruskem.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ČSSZ byla povinna v této věci aplikovat Smlouvu s Ruskem. Svůj názor odůvodnil tím, že ČSSZ je povinna v řízení o námitkách posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v prvním stupni. *„Pokud ovšem dojde v průběhu námitkového řízení ke změně právního stavu, je povinna k této skutečnosti přihlédnout z toho hlediska, jak by tato změna ovlivnila posouzení žádosti uplatněného nároku. Není přitom rozhodné, zda se této změny právních předpisů žadatel o dávku v námitkách sám dovolával, či nikoliv. V projednávané věci vstoupila v průběhu námitkového řízení ve věci starobního důchodu stěžovatele v platnost Smlouva mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení, u níž nelze vyloučit, že může mít vliv na posouzení nároku stěžovatele. Otázkou, zda tato smlouva dopadá na posouzení věci, se tedy měla žalovaná v napadeném rozhodnutí zabývat bez ohledu na skutečnost, že sám stěžovatel na ni ve svých námitkách nepoukazoval. Jedná se o pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.“* Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí ČSSZ zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení, přičemž ČSSZ uložil, aby posoudila nárok stěžovatele na starobní důchod dle Smlouvy s Ruskem a poté znovu rozhodla o námitkách.

**Totožný právní názor Nejvyššího správního soudu**

### 3.2 Osobní rozsah působnosti Smlouvy s Ruskem

Smlouva mezi ČR a Ruskem o sociálním zabezpečení je založena na tzv. **státo-občanském principu**. To znamená, že se vztahuje na pracovníky a jejich rodinné příslušníky, kteří jsou **občany** jedné ze smluvních stran a kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům některé ze smluvních stran.<sup>55</sup> Na základě závazků vyplývajících ČR z práva Evropské unie pak musí ČSSZ tuto smlouvu používat i v důchodových záležitostech osob, na něž se aplikují evropská koordinační nařízení. Ovšem v případech **občanů třetích států** není možné dle Smlouvy s Ruskem postupovat, i když tvrdí, že byli v minulosti na území dnešní Ruské federace důchodově pojištěni.

Ochránce se zabýval podnětem stěžovatele – občana Kazachstánu, který do ČR přišel v roce 1998 na pozvání vlády ČR jako osoba s prokázaným českým původem (krajan). Dne 12. 4. 2022 požádal o předčasný starobní důchod. Protože žadatel

**Státoobčanský princip**

**Vyloučení občanů třetích států z osobní působnosti Smlouvy s Ruskem**

<sup>55</sup> Čl. 3 Smlouvy.

nespadal do osobního okruhu působnosti Smlouvy s Ruskem, ČSSZ si ani od svého ruského protějšku nevyžádala potvrzení o stěžovatelských dobách pojištění získaných na území dnešního Ruska a žádost rovnou zamítla.

**Možnost  
aplikace  
Smlouvy  
s Moldavskem**

Stěžovatel ve svém podnětu uvedl, že se narodil v Moldavsku a v letech 1973–1980 zde žil a pracoval. Ochránce proto považoval za nezbytné zjistit, z jakého důvodu ČSSZ při rozhodování o starobním důchodu stěžovatele neaplikovala Smlouvu mezi Českou republikou a Moldavskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 85/2012 Sb. m. s. „Smlouva s Moldavskem“). Tato smlouva má totiž, na rozdíl od Smlouvy s Ruskem, **univerzální charakter**<sup>56</sup>. Vztahuje se na všechny osoby, které podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo obou smluvních států, stejně jako na další osoby, které od těchto osob odvozují svá práva, a lze ji použít i v důchodových záležitostech občanů Kazachstánu.

**Údaje o zahra-  
niční době  
pojištění musí  
žadatel vtělit  
do žádosti**

V rámci šetření ochránce zjistil, že stěžovatel do své žádosti o starobní důchod **neuvedl, že byl důchodově pojištěn i na území dnešního Moldavska**. Pouze zmínil, že se v Moldavsku narodil. V přehledu dob pojištění, které získal, uvedl jen doby pojištění v Rusku a v Kazachstánu, nikoliv v Moldavsku.

Ochránce proto dospěl k závěru, že ČSSZ správně v této věci aplikovala pouze Smlouvu s Ruskem (s Kazachstánem nemá ČR uzavřenu žádnou smlouvu o sociálním zabezpečení). Rovněž postupovala správně, když neprovedla šetření ruských dob pojištění u Penzijního fondu Ruské federace a žádost o starobní důchod zamítla. Stěžovateli doporučil, aby podal novou žádost o starobní důchod a v ní aby požádal o započtení dob pojištění, které získal v Moldavsku.<sup>57</sup>

### 3.3 Potvrzování dob pojištění ruským nositelem pojištění

Potvrzení dob pojištění získaných na území jedné smluvní strany je nezbytnou podmínkou pro to, aby k nim přihlížel nositel důchodového pojištění druhé smluvní strany. Toto potvrzení vyhotovuje nositel důchodového pojištění na předepsaném formuláři.

#### 3.3.1 Potvrzování dob pojištění získaných v SSSR mimo území Ruska

**Počáteční  
potvrzování  
všech dob  
získaných  
v bývalém  
SSSR jako  
ruských dob  
pojištění**

V prvních dvou letech používání Smlouvy s Ruskem se zdálo, že přinese řešení velkého množství případů občanů ČR, kteří v minulosti byli důchodově pojištěni v Sovětském svazu, a to nejen na území dnešního Ruska, ale i na území jiných nástupnických států, a nevznikl jim nárok na starobní důchod dle Dohody nebo Smlouvy s Ukrajinou. **Penzijní fond RF** totiž jako ruskou dobu důchodového pojištění **potvrzoval** nejen doby získané v době existence Sovětského svazu na území dnešního Ruska, ale **rovněž na území jiných postsovětských republik**, s částí z nichž ČR nemá po ukončení aplikace Dohody smluvní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení. Dotčeným osobám, které spadly do osobního okruhu působnosti Smlouvy s Ruskem, tudíž mohly být přiznány důchodové dávky i za doby pojištění získané v době

<sup>56</sup> Čl. 3 Smlouvy s Moldavskem.

<sup>57</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 11. 2022, sp. zn. 14143/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10990>

existence SSSR na území jiných nástupnických států SSSR. Naprostě většině z nich byl přitom díky čl. 30 odst. 3 Smlouvy s Ruskem přiznán český starobní důchod za všechny doby pojištění, jež získaly na území ČR a bývalého Sovětského svazu.

Bohužel v únoru 2017 došlo na základě pokynu Ministerstva práce a sociální ochrany Ruské federace ke **změně správní praxe ruského Penzijního fondu**. Penzijní fond RF k této problematice uvedl, že podle ruských právních předpisů se doba pojištění získaná v bývalém SSSR do dne jeho zániku (31. 12. 1991) na území dnešní Ruské federace hodnotí jako ruská doba pojištění, a to občanům Ruské federace a cizím státním příslušníkům, pokud mají **trvalý pobyt v Rusku**. Osobám s trvalým pobytem v Rusku se jako ruská doba pojištění dále hodnotí i doba zaměstnání získaná na území jiných států bývalého SSSR do 31. 12. 1991, a to na základě mnohostranné dohody (smlouvy) o sociálním zabezpečení uzavřené mezi členskými státy Společenství nezávislých států (SNS) v roce 1992. Jedná se o dohodu založenou na tzv. teritoriálním principu, jejíž smluvní stranou je kromě Ruské federace Arménie, Bělorusko, Kazachstán, Kyrgyzstán, Moldavsko, Tádžikistán, Turkmenistán, Uzbekistán a Ukrajina. V případě osob bydlících mimo území Ruska (tedy např. i v ČR) však Penzijní fond RF v souladu s výkladem Ministerstva práce a sociální ochrany RF tyto doby nebere v úvahu a nepotvrzuje je, vzhledem k tomu, že neexistuje právní základ pro jejich potvrzení jako ruské doby pojištění.

Jak ČSSZ, tak MPSV se snažily o dané problematice jednat se svými ruskými protějšky, bohužel však neúspěšně. Ochránce se proto rozhodl v roce 2018 požádat **vysokou komisařku pro lidská práva Ruské federace**, jež v Rusku vykonává působnost ombudsmana, zda by mohla s ruským Ministerstvem práce a sociální ochrany, příp. i s Penzijním fondem RF, **projednat změnu přístupu ruských orgánů** k potvrzování uvedených dob pojištění.

Ruská vysoká komisařka pro lidská práva se obrátila na ruského ministra práce a sociální ochrany. Po obdržení jeho vyjádření dospěla k závěru, že postup Penzijního fondu RF je správný, neexistuje totiž žádný právní základ pro to, aby ruský Penzijní fond potvrzoval doby pojištění získané na území postsovětských států, které jsou smluvními stranami **Smlouvy o zaručení práv občanů v oblasti důchodového zabezpečení** uzavřené dne 13. 3. 1992, osobám, které nemají trvalý pobyt na území Ruska nebo smluvních států této dohody. Vysoká komisařka pak ochránci neposkytla ani text předmětné smlouvy s odůvodněním, že je **neveřejná** (nebyla oficiálně publikována). Navíc, přestože ji ochránce opakovaně žádal o radu, jakým způsobem by se dotčené osoby žijící v České republice mohly proti jednání Penzijního fondu RF v Rusku bránit (např. žalobou, stížností), žádný postup, který by jim mohl pomoci, nezmínila.

V současné době tedy ruský Penzijní fond potvrzuje osobám s trvalým pobytem na území ČR jako ruské doby pojištění pouze doby pojištění, jež získaly v době existence SSSR na území dnešního Ruska, nikoliv na území ostatních nástupnických států SSSR. Naopak osobám s trvalým pobytem na území Ruska uznává i doby pojištění získané v době existence SSSR na území ostatních nástupnických států jako ruské doby pojištění.<sup>58</sup> Vzhledem k tomu, že naprostá většina osob, u nichž

**Změna správní praxe ruského nositele pojištění**

**Žádost ochránce o pomoc adresovaná ruské vysoké komisařce pro lidská práva**

**Nedostatečná spolupráce ruské ombudsmanky**

**Pravděpodobná nepřímá diskriminace občanů ČR ze strany ruského nositele pojištění**

<sup>58</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 6. 2019, sp. zn. 3759/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10746>



Penzijní fond RF doby pojištění získané v jiných nástupnických státech SSSR nepotvrdil, měla v době podání žádosti o důchod české státní občanství, existuje zde důvodné podezření, že ruský nositel důchodového pojištění se dopouští **nepřípustného rozdílného (méně příznivého) zacházení s občany ČR** zapovězeného čl. 4 Smlouvy s Ruskem. V současné politické situaci však bohužel nelze očekávat, že by ruské orgány přehodnotily svůj dosavadní postup. K tomu by je mohly přimět na základě žaloby některé z dotčených osob ruské soudy. Ochránce však v tuto dobu nemá žádné informace o tom, že by některá osoba s trvalým pobytem v ČR využila možnosti se soudní cestou v Rusku bránit.

### 3.3.2 Potvrzování dob pojištění získaných na území Ruska

**Studium v Rusku před 18. rokem věku** Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodoval o žalobě občanky ČR (od roku 1991), které nebyla při rozhodování o jejím starobním důchodu započtena **doba studia** v letech 1970–1974 **na střední škole v Rusku před dosažením věku osmnácti let**. Ke dni 31. 12. 2008 měla žalobkyně trvalý pobyt na území ČR.

Pro zápočet dob pojištění získaných na území ČR a Ruské federace před 1. 1. 2009 byla příslušná ČSSZ. K převzetí ruských dob však mohla přistoupit jen tehdy, pokud je potvrdil ruský nositel pojištění. Z jeho vyjádření zaslaného ČSSZ však vyplynulo, že období studia, které chtěla žalobkyně uznat, **není dobou zaměstnání podle ruských předpisů**. Ruský nositel pojištění výslovně ve formuláři potvrzení o době pojištění vyžádaném ČSSZ v námitkovém řízení uvedl, že období studia od 1. 9. 1970 do 31. 8. 1974 není předmětem zápočtu do doby zaměstnání, protože zákon nestanoví započtení dob studia na střední všeobecně vzdělávací škole do doby zaměstnání. Do doby zaměstnání se naopak započítává příprava k odborné činnosti, kterou je studium učilišť, škol a na kurzech pro přípravu kádru a ve středních odborných a vysokých školách.

Dobu studia na střední škole v Rusku nebylo možné žalobkyni zohlednit ani podle českých vnitrostátních právních předpisů.<sup>59</sup>

### 3.4 Příslušnost k hodnocení dob pojištění získaných do 31. 12. 2008

**Princip teritoriality** Příslušnost k hodnocení dob pojištění získaných do 31. 12. 2008 je vymezena v ustanovení čl. 30 odst. 3 Smlouvy s Ruskem. Předmětné ustanovení zajišťuje právní kontinuitu s dříve platnou právní úpravou, tj. příslušnost k hodnocení dob pojištění získaných v době platnosti Dohody podřizuje tzv. **principu teritoriality**.

**Podmínky pro hodnocení dob získaných před 1. 1. 2009 jako českých** Pro hodnocení dob pojištění získaných podle českých a ruských předpisů přede dnem 31. 12. 2008 jako českých dob pojištění je nezbytné, aby

- pojištěnec měl ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště v ČR,
- za tyto doby již dříve nepřiznal důchod ruský nositel pojištění,
- pojištěnec získal přede dnem 31. 12. 2008 alespoň 1 rok doby důchodového pojištění na území ČR.

<sup>59</sup> Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 3. 2019, č. j. 53 Ad 22/2018.

Tyto podmínky musejí být splněny **kumulativně**. Není-li splněna byť jedna z nich, hodnotí dotčené osobě všechny doby pojištění získané před 1. 1. 2009 ruský nositel pojištění.

### 3.4.1 Trvalé bydliště v ČR

První podmínku, jejíž splnění ochránce opakovaně posuzoval, byla **existence trvalého bydliště na území ČR**. Stěžovatelé – občané Ruské federace – namítali, že jim ČSSZ nepřiznala důchod za všechny doby pojištění, které v ČR získali, ale pouze za doby ode dne 1. 1. 2009.<sup>60</sup> Důvodem byla právě skutečnost, že neměli ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště v ČR, přestože zde měli povolen přechodný nebo dokonce trvalý pobyt.

Podmínky  
pro uznání  
trvalého  
bydliště

Ochránci tak nezbylo než jim danou problematiku objasnit a seznámit je s judikaturou českých správních soudů, jež se určováním trvalého bydliště podrobně zabývala.

Nejprve je třeba zmínit rozsudek ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 Ads 228/2016-28, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro určení režimu dob pojištění do 31. 12. 2008 je rozhodné **pouze místo trvalého bydliště pracovníka**. Další skutečnosti (místo výkonu práce, právní řád, kterým se v té době řídily související vztahy, respektive otázka, kde pracovník odváděl pojistné na sociální zabezpečení) jsou irrelevantní.

Výhradní  
hraniční  
určovatel

Uznávání trvalého bydliště se řídí čl. 13 Ujednání, které v odst. 1 zakotvuje vyvratitelnou právní domněnku, podle níž se má za to, že pracovníci a jejich rodinní příslušníci legálně trvale bydlí nebo přechodně pobývají na území smluvních stran své státní příslušnosti, nepředloží-li **doklady potvrzující trvalé bydliště nebo přechodný pobyt na území druhé smluvní strany a odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti**. K tomu, aby osoba s ruským občanstvím měla trvalé bydliště v ČR, tudíž bylo třeba, nejen aby byla v ČR přihlášena k trvalému pobytu, ale rovněž aby byla odhlášena z pobytu v Ruské federaci.

Uznávání  
trvalého  
bydliště

V rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Ads 330/2016-28, Nejvyšší správní soud řešil problém, ve kterém státě určit místo trvalého bydliště, když **žalobkyně, občanka Ruské federace, byla ke dni 31. 12. 2008 hlášena k trvalému pobytu jak v ČR, tak v Rusku**. Nejvyšší správní soud prohlásil, že vyvrátit domněnku místa trvalého bydliště ve státě, jehož je pracovník příslušníkem, zakotvenou v čl. 13 Ujednání, lze předložením dokladů o trvalém bydlišti na území druhé smluvní strany a o odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti. V případě, kdy měl pojištěnec ke dni 31. 12. 2008 formálně hlášen trvalý pobyt jak v ČR, tak v Ruské federaci, a současně byl k tomuto dni občanem Ruské federace, je **určující trvalé bydliště ve státě, jehož je státním příslušníkem**. Ke změně příslušnosti k hodnocení dob by dotčená osoba musela ČSSZ předložit nejen potvrzení o tom, že byla hlášena k trvalému pobytu na území ČR, ale rovněž doklad o tom, že k danému dni byla odhlášena z pobytu na území Ruské federace.

Trvalý pobyt  
v ČR i v Rusku

<sup>60</sup> Např. podnět sp. zn. 1091/2019/VOP, 6147/2022/VOP či 12195/2022/VOP.

Forma dokladu  
o odhlášení  
z evidence  
obyvatel ve  
státě, jehož  
je pojištěnec  
občanem

Přesná **forma dokladu o odhlášení z evidence obyvatel** na území druhé smluvní strany **není** Smlouvou s Ruskem ani Ujednáním **stanovena**. Mělo by však jít o takový doklad, z něhož je patrné, že pojištěnec – ruský občan – ke dni 31. 12. 2008 již **nebyl v Rusku veden jako osoba s trvalým pobytem**, resp. byl k tomuto datu či před ním odhlášen z evidence osob s trvalým pobytem v Rusku. V praxi se nejčastěji jedná o potvrzení velvyslanectví nebo ruských konzulátů, méně často o potvrzení o odhlášení trvalého pobytu vystavené místním úřadem přímo v Rusku či o záznam o odhlášení z trvalého pobytu v Ruské federaci ve formě razítka v cestovním pasu.<sup>61</sup> Za doklad osvědčující odhlášení z evidence obyvatel Ruské federace však nelze považovat pouhé přihlášení osoby na Generálním konzulátu Ruské federace v ČR bez provazby na odhlášení z evidence osob s trvalým pobytem v Rusku.<sup>62</sup>

Občan třetího  
státu

Nejvyšší správní soud pak řešil případ pojištěnky, která ke dni 31. 12. 2008 byla občankou Ukrajiny, tj. **nebyla občankou ani jedné ze smluvních stran Smlouvy s Ruskem**. České občanství získala v roce 2010. Trvalý pobyt měla na území ČR povoleno od roku 1999. Podle názoru Nejvyššího správního soudu **nelze** od této osoby pro účely prokázání trvalého bydliště na území ČR ke dni 31. 12. 2008 **žádat, aby ČSSZ předložila doklad potvrzující „odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti“ ke dni 31. 12. 2008**, protože na území Ruska nikdy nebyla k pobytu hlášena.<sup>63</sup>

### 3.4.2 Předchozí nezhodnocení dob ruským nositelem pojištění

Předchozí  
nezhodnocení  
dob ruským  
Penzijním  
fondem

Další podmínkou, jejímž splněním se ochránce zabýval, byla podmínka **předchozího nezhodnocení dob ruským nositelem pojištění při rozhodování o ruském důchodu**.

#### 3.4.2.1 Zhodnocení všech dob pojištění získaných do 31. 12. 2008 při přiznání ruského důchodu

Na ochránce se obrátila stěžovatelka, ruská občanka, která se do České republiky přistěhovala s manželem v rámci vládního programu přesídlování cizinců s prokázaným českým původem (krajanů) žijících ve vybraných vzdálených nebo ohrožených teritoriích. Trvalý pobyt v České republice získala dne 7. 6. 2000 a z evidence Ruské federace byla vyvázána dne 24. 3. 2000. Důchodového věku dosáhla dne 21. 12. 2013. K tomuto dni však v České republice nezískala dostatečnou dobu pojištění pro vznik nároku na starobní důchod. Přitom nebylo možné zohlednit dobu pojištění, kterou získala na území Ruské federace, neboť ještě neplatila Smlouva s Ruskem.

Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2016 ČSSZ stěžovatelce přiznala od 1. 11. 2014 dílčí starobní důchod podle českých právních předpisů a s přihlédnutím ke Smlouvě s Ruskem ve výši 3 762 Kč měsíčně. Pro nárok na důchod a jeho výši ČSSZ zhodnotila dobu pojištění na území České republiky od 31. 7. 2000 do 31. 10. 2014 v rozsahu

<sup>61</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2021, č. j. 58 Ad 7/2021-55.

<sup>62</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č. j. 5 Ads 231/2017-23.

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2017, č. j. 5 Ads 103/2016-80.

5 206 dnů a 8 498 dnů pojištění na území Ruské federace. Celkem tedy stěžovatelka získala 37 celých let pojištění.

V podnětu uvedla, že od roku 1998 pobírala také důchod z Ruské federace ve výši přibližně 3 313 Kč měsíčně. Všechny doby pojištění, které nebyly zhodnoceny pro ruský důchod, by tedy měly být vzaty v úvahu jako doby české. V osobním listu důchodového pojištění, který stěžovatelka k podnětu přiložila, však měla hodnoceny doby pojištění jako ruské až do 27. 7. 2000. Těžko tedy mohl ruský nositel pojištění zhodnotit pro důchod přiznaný od roku 1998 doby pojištění získané po datu jeho přiznání. Pochybnosti o správnosti hodnocení dob pojištění po roce 1998 jako dob ruských byly důvodem pro zahájení šetření ochránce v této věci.

Ze spisové dokumentace ČSSZ ochránce zjistil, že od 25. 10. 1998 do 31. 1. 2001 stěžovatelka v Rusku pobírala důchod za výsluhu let. Starobní důchod jí ruský nositel pojištění přiznal od 9. 8. 2007. A pro tento důchod jí také zhodnotil doby pojištění od 22. 8. 1973 do 31. 12. 1990 a od 1. 9. 1994 do 27. 7. 2000. ČSSZ proto v souladu s článkem 30 odst. 3 Smlouvy mohla započítat pro dílčí český důchod pouze doby pojištění získané v České republice od 31. 7. 2000. Při rozhodování o důchodu přihlédla ČSSZ k dobám pojištění získaným na území Ruské federace v rozsahu, který potvrdil ruský nositel pojištění. ČSSZ tedy při započítávání dob pojištění **nepochybila**.<sup>64</sup>

### 3.4.2.2 Zhodnocení části dob získaných do 31. 12. 2008 při přiznání ruského důchodu

Ochránce se dále zabýval podnětem stěžovatelky, jež si stěžovala, že jí **nebyla řádně zhodnocena doba péče o její tři děti do dosažení věku 4 let** při rozhodování o jejím dílčím českém starobním důchodu.

Nezhodnocení části doby péče o dítě do 4 let věku ruským nositelem pojištění

Ochránce šetřením zjistil, že stěžovatelka měla ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště na území České republiky. Předě dnem vstupu Smlouvy s Ruskem v platnost jí však přiznal ruský nositel pojištění starobní důchod z dob pojištění, které získala v Rusku a Kazachstánu. Za této situace byla ČSSZ povinna stěžovatelce přiznat český starobní důchod pouze za doby pojištění získané před 1. 1. 2009, za které jí starobní důchod nepřiznal ruský protějšek.

Jednou z českých náhradních dob důchodového pojištění je doba péče o dítě ve věku do 4 let přede dnem 1. 1. 1996<sup>65</sup>, a to i tehdy, pokud v době péče žena nebyla občankou ČR ani o dítě nepečovala na území ČR. Tuto dobu lze započíst ženě, která na území ČR získala alespoň jeden rok doby pojištění, a zároveň jí stejné období nezapočetl jiný stát, s nímž má Česká republika uzavřenu smlouvu o sociálním zabezpečení.

ČSSZ v rozhodnutí o zamítnutí námitek argumentovala, že péči o děti do 4 let věku nebylo možné stěžovatelce započíst jako českou náhradní dobu pojištění, protože období od narození do 4 let věku jejích tří dětí byla plně kryta dobou pojištění potvrzenou ruským nositelem důchodového pojištění, a tedy jsou tato období již do

<sup>64</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 4. 2018, sp. zn. 252/2017/VOP dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10840>

<sup>65</sup> Ustanovení § 104 odst. 1 zdpo.

výpočtu důchodu zahrnuta (jsou součástí celkové doby pojištění, která byla stěžovatelce započtena při výpočtu dílčího českého důchodu). Za toto období je stěžovatelce poskytován ruský starobní důchod.

Ochránce však zjistil, že část doby péče o třetí dítě (období od 7. 11. 1993 do 18. 4. 1994) ruský nositel důchodového pojištění nezhodnotil stěžovatelce jako ruskou dobu pojištění a označil ji jako přetržku doby pojištění. ČSSZ uznala, že tuto dobu měla zhodnotit jako českou náhradní dobu důchodového pojištění, vydala proto nové rozhodnutí, jímž zvýšila dílčí český starobní důchod stěžovatelky.<sup>66</sup>

### 3.4.2.3 Získání jednoho roku doby důchodového pojištění na území ČR do 31. 12. 2008

Poslední z podmínek, které pojištěnec musí splnit pro zápočet dob získaných do 31. 12. 2008 jako českých dob pojištění, je získání **jednoho roku doby pojištění na území ČR v předmětném období**. Jedná se o **příspěvkovou dobu**, tj. dobu, kdy pojištěnec hradil pojistné do českého systému důchodového pojištění, nikoliv o náhradní dobu pojištění. Je však irelevantní, zda byl povinně důchodově pojištěn, nebo se přihlásil k dobrovolné účasti na pojištění<sup>67</sup>.

Zpětně pak bývá někdy složité potřebnou dobu pojištění získat (např. pokud žena před 1. 1. 2009 v ČR pouze pečovala o děti do 4 let věku), protože, až na výjimky, je možné se zpětně dobrovolně přihlásit k důchodovému pojištění pouze za období jednoho roku přede dnem podání přihlášky<sup>68</sup>.

Zpětná  
Dobrovolná  
účast na  
důchodovém  
pojištění

Výjimku představuje **doba studia po dosažení věku 18 let na střední nebo vysoké škole** (v ČR nebo v zahraničí, pokud Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydá rozhodnutí o tom, že pro účely důchodového pojištění je předmětné studium postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice). Přihláška je možná i za dobu studia, které je pojištěnci hodnoceno jako náhradní doba důchodového pojištění.

Dále připadá do úvahy ještě dobrovolná účast na pojištění za **dobu evidence jako uchazeče o zaměstnání u Úřadu práce ČR**.

Za tyto doby se lze **kdykoliv zpětně přihlásit k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění** v ČR, přičemž pro ně neplatí omezující podmínka, že osoba musí získat jeden rok povinné příspěvkové doby dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a ustanovení § 13 odst. 1 zdpo přede dnem podání přihlášky k dobrovolné účasti na pojištění<sup>69</sup>.

**Tímto postupem lze dodatečně docílit hodnocení dob pojištění získaných do 31. 12. 2008 jako českých dob, jsou-li u konkrétní osoby naplněny ostatní podmínky vymezené v čl. 30 odst. 3 Smlouvy s Ruskem.**

<sup>66</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. 7253/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10842>

<sup>67</sup> Ustanovení § 6 zdpo.

<sup>68</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 zdpo.

<sup>69</sup> Srov. ustanovení § 6 odst. 1 a odst. 2 zdpo.

### 3.5 (Ne)přepočítávání důchodů přiznaných v bezesmluvním období

Podle čl. 30 odst. 4 Smlouvy s Ruskem se důchody a dávky přiznané před vstupem této smlouvy v platnost **nebudou přepočítávat**. Ujednání však v čl. 7 stanoví výjimku z tohoto striktního pravidla. Podle něj ustanovení čl. 30 odst. 4 Smlouvy s Ruskem nevylučuje možnost **přihlédnout při výpočtu výše důchodu k dobám pojištění (zaměstnání), které nebyly hodnoceny při výpočtu výše důchodu ani jednou ze smluvních stran před vstupem této Smlouvy v platnost**.

Výjimka ze zákazu přepočítávání dříve přiznaných důchodů

Z dosavadních poznatků ochránce vyplývá, že ČSSZ i ruský nositel důchodového pojištění ode dne platnosti Smlouvy s Ruskem, v případě, kdy starobní důchod přiznaly v bezesmluvním období bez přihlédnutí k dobám pojištění v druhém smluvním státě, a dle čl. 30 odst. 3 Smlouvy s Ruskem se stanou příslušné k započtení dob pojištění získaných na území druhého smluvního státu, **rozhodují o zvýšení důchodu za doby pojištění získané na území druhé smluvní strany**. Podmínkou samozřejmě je, že se jedná o doby považované za jejich doby pojištění a za tyto doby pojištění nebyl druhým smluvním státem přiznán důchod. Tento postup je popsán např. v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 22. 9. 2016, č. j. 60 Ad 3/2016-39.

Krajský soud v Brně pak v rozsudku ze dne 29. 11. 2019, č. j. 32 Ad 24/2018-19, řešil případ, kdy žalobkyně žádala, aby jí dobu pojištění do 31. 12. 2008 získanou na území ČR, již při rozhodování o starobním důchodu měl hodnotit ruský nositel pojištění, započítala ČSSZ, protože **ruský nositel důchodového pojištění odmítl žalobkyni tuto dobu uznat jako ruskou dobu pojištění**. Krajský soud dospěl k závěru, že předmětnou dobu má hodnotit ruský nositel pojištění, nikoliv ČSSZ. Žalobkyně se má bránit proti jeho postupu v Rusku, v ČR může maximálně požádat o odstranění tvrdosti. Problém však představuje skutečnost, že Smlouva s Ruskem neobsahuje zmocnění pro ministra práce a sociálních věcí odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při jejím provádění. Zmocnění k odstraňování tvrdostí je zakotveno v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tj. v normě nižší právní síly, než je zmíněná mezinárodní smlouva. Pokud by tvrdost spočívala v aplikaci této mezinárodní smlouvy, nemůže ministr práce a sociálních věcí tvrdost odstranit, protože k tomu nemá příslušné zmocnění.

Odmítnutí provedení přepočtu ruským nositelem pojištění

Neexistence zmocnění k odstranění tvrdosti Smlouvy s Ruskem

### 3.6 Doby pojištění kratší jednoho roku

Podmínka získání jednoho roku doby důchodového pojištění na území ČR je nezbytná pro to, aby žadateli mohl být přiznán jakýkoliv český (a to i dílčí) důchod. Musí se přitom jednat o tzv. **příspěvkovou dobu**, tj. dobu, za niž bylo v ČR odvedeno pojistné. Bez získání jednoho roku příspěvkové doby pojištění **nelze navíc při rozhodování o českých důchodových dávkách započíst ani tzv. náhradní doby pojištění**, které pojištěnec získal na území ČR<sup>70</sup>.

Podmínka získání jednoho roku příspěvkové doby pojištění

Na ochránce se obrátila stěžovatelka, občanka Ruské federace, která má od 1. 12. 2003 povolený trvalý pobyt v České republice. K hodnocení dob pojištění do 31. 12. 2008 bylo v jejím případě příslušné Rusko, které jí rovněž přiznalo starobní důchod. Žádost o přiznání dílčího českého starobního důchodu za doby pojištění

<sup>70</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 zdpd.

získané po 1. 9. 2009 ČSSZ stěžovatelce zamítla z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby pojištění.

V rámci šetření ochránce zjistil, že stěžovatelka získala na území ČR pouze 280 dnů příspěvkové doby pojištění, a to v době před 1. 1. 2009. Její pojištění z pracovního poměru skončilo dne 5. 2. 2008. Po tomto datu již nezískala žádnou dobu pojištění, za kterou by jí vznikla povinnost uhradit pojistné do českého systému důchodového pojištění, byla pouze vedena v evidenci úřadu práce jako uchazečka o zaměstnání.

Podle Smlouvy s Ruskem se důchod nevyměřuje, jestliže doba pojištění získaná podle právních předpisů jedné smluvní strany činí méně než 12 měsíců a nevznikne-li na jejím základě nárok na důchod.<sup>71</sup> ČSSZ v odůvodnění zamítavého rozhodnutí ze dne 16. 1. 2018 uvedla, že při aplikaci bilaterálních smluv o sociálním zabezpečení lze podmínku získání alespoň jednoho roku doby pojištění<sup>72</sup> pro hodnocení náhradních dob pojištění splnit i s přihlédnutím k době pojištění získané ve smluvním státě, pokud vedle náhradní doby pojištění v České republice byla získána též alespoň minimální jednotka doby pojištění<sup>73</sup> v České republice **v délce jednoho dne**. Tento postup ČSSZ ochránce vyhodnotil jako proklientský. Bohužel ani tuto podmínku stěžovatelka nesplnila, protože všechny její doby pojištění získané do 31. 12. 2008 byly ruskými dobami. Až doba od 1. 1. 2009 byla dobou českou. V tomto období však stěžovatelka nezískala ani jeden den doby pojištění (pouze doby náhradní).<sup>74</sup>

### 3.7 Výpočet důchodu

Výpočet českého důchodu dle Smlouvy s Ruskem se provádí způsobem obvyklým i u jiných mezinárodních smluv.

**Plný důchod** Pokud pojištěnec získá dostatek české doby pojištění pro vznik nároku na důchod, vypočte ČSSZ vyšší důchodu pouze z českých dob (**plný důchod**).

**Dílčí důchod** Jestliže je třeba pro vznik nároku na důchod připočíst k českým dobám doby ruské, zjistí ČSSZ nejprve příjmy, které měl pojištěnec na území ČR, a z nich vypočte tzv. **průměrné indexované výdělky**. Ty pak dosadí do ruských dob pojištění, jež spadají do tzv. rozhodného období<sup>75</sup>. Z příjmů spadajících do rozhodného období určí **teoretickou výši důchodu**, který by pojištěnci náležel v případě, že by všechny doby pojištění (zaměstnání) získal podle právních předpisů České republiky. Následně vynásobí teoretickou výši důchodu poměrem doby pojištění (zaměstnání) získané podle právních předpisů České republiky vůči celkové době pojištění (zaměstnání). Takto vypočte **skutečnou výši důchodu (dílčí důchod)**.

V případě, kdy pojištěnci vznikne nárok plný důchod, provede ČSSZ ještě **srovnávací výpočet** s dílčím důchodem a **vyšší z obou dávek přizná žadateli**.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Čl. 14 odst. 2 Smlouvy s Ruskem.

<sup>72</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 zdp.

<sup>73</sup> Jsou vymezeny v § 11 a 13 zdp.

<sup>74</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 5. 2018, sp. zn. 1920/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10844>

<sup>75</sup> Ustanovení § 18 zdp.

<sup>76</sup> Čl. 16 a 13 Smlouvy s Ruskem.

### 3.7.1 Výdělky, z nichž se počítají průměrné indexované výdělky

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2022, č. j. 3 Ads 325/2020-34, konstatoval, že ČSSZ postupuje správně, když při výpočtu **průměrného indexovaného výdělku** vychází ze všech příjmů, které pojištěnec získal na území ČR, a to nejen v dobách, které jsou dle Smlouvy s Ruskem považovány za české, ale rovněž v dobách, kdy pojištěnec sice byl důchodově pojištěn v ČR, ale na základě čl. 30 odst. 3 Smlouvy se tyto doby považují za ruské doby pojištění. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že **pro výpočet průměrného denního indexovaného výdělku není rozhodující, zda doba pojištění (zaměstnání) byla započtena dle českých či ruských právních předpisů, ale je zásadní, na jakém území byla získána**. Žalobce v dané věci vykonával pracovní činnost na území ČR od 1. 6. 2001 do 2. 8. 2017, a proto bez ohledu na to, zda tato doba pojištění v celé délce byla hodnocena jako česká doba pojištění, bylo nezbytné ji pro účely stanovení průměrného indexovaného výdělku započítat celou. Proto také čl. 16 Smlouvy s Ruskem hovoří o „dobách pojištění (zaměstnání) na území České republiky“, nikoli o dobách získaných „na území České republiky podle českých právních předpisů“.

Srovnávací výpočet plného a dílčího důchodu

### 3.7.2 Srovnávací výpočet důchodu ze zachovaného výpočtového základu

Na ochránce se obrátila stěžovatelka, které byl v roce 2007 přiznán od roku 2005 částečný invalidní důchod dle Dohody. Jeho výše byla stanovena dle ustanovení § 42 odst. 4 a 2 zdpo, protože stěžovatelka po započtení ruské doby důchodového pojištění získala více než 15 let doby pojištění uvedené v ustanovení § 11 a 13 odst. 1 zdpo. Výše důchodu vypočtená z všeobecného vyměřovacího základu byla výrazně vyšší než z jejích výdělků dosažených v rozhodném období.

Zápočet výdělků dosažených v ČR v dobách, které jsou považovány za ruské doby pojištění

ČSSZ přiznala stěžovateli od 30. 10. 2016 starobní důchod dle Smlouvy s Ruskem. Jeho výši však stanovila pouze z jejích výdělků. Ochránce zjistil pochybení ČSSZ, spočívající v neprovedení srovnávacího výpočtu výše procentní výměry starobního důchodu z tzv. **zachovaného výpočtového základu z částečného invalidního důchodu** stěžovatelky<sup>77</sup>.

Na základě zprávy o šetření v této věci ČSSZ provedla srovnávací výpočet starobního důchodu stěžovatelky, přičemž výše důchodu ze zachovaného výpočtového základu byla výrazně vyšší než ze skutečných výdělků stěžovatelky. Rozhodla proto o změně důchodu, přiznala stěžovateli vyšší starobní důchod a poskytla jí doplatek dávky ve výši rozdílu mezi původním a nově vypočteným starobním důchodem ode dne jeho přiznání v roce 2016.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Ustanovení § 19 odst. 1 zdpo.

<sup>78</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 9. 2019, sp. zn. 3464/2019/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11694>



## IV.

# Důchody dle evropských koordinačních nařízení

Největší skupina podnětů, které ochránce vyřizuje v oblasti sociálního zabezpečení s cizím prvkem, se týká důchodů přiznávaných dle nařízení 883/2004 a 987/2009. Počty důchodů s evropským přeshraničním prvkem každý rok narůstají, což odráží skutečnost, že mnoho osob v průběhu svého života využije svého práva na volný pohyb v rámci Evropského hospodářského prostoru<sup>1</sup> („EHP“) a vykonává výdělečnou činnost v jiném členském státě.

Základní principy koordinace a procesní postup při rozhodování o důchodech a při stanovení jejich výše jsou podrobněji rozebrány v předchozím Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv **Důchody II**<sup>2</sup>.

**Působnost  
ochránce  
vůči českým  
úřadům**

**Možnosti  
řešení chyby  
v postupu  
zahraničního  
nositele  
důchodového  
pojištění**

**Spolupráce se  
zahraničními  
ombudsmeny**

I ve vztahu k důchodům s evropským prvkem platí, že český veřejný ochránce práv je oprávněn prošetřovat pouze **postup českých orgánů správy sociálního zabezpečení**. Pokud v průběhu vyřizování podnětu zjistí, že **pravděpodobně se pochybení v dané věci dopustila zahraniční instituce**, připadají do úvahy tři cesty, jak docílit nápravy. Při volbě, kterou z nich zvolit, ochránce přihlíží k charakteru pochybení zahraničního nositele důchodového pojištění a k předchozím zkušenostem se spoluprací s ombudsmanem z příslušného státu. Ochránce může stěžovateli doporučit, aby využil možnosti řešení svého problému prostřednictvím sítě **SOLVIT**<sup>3</sup>, příp. aby se obrátil s podnětem na **zahraničního ombudsmana**, nebo se souhlasem stěžovatele **kontaktuje zahraničního ombudsmana přímo**.

Ze zkušeností ochránce plyne, že někteří jeho zahraniční kolegové z EHP s ním spolupracují výborně, úzce, dokonce na té úrovni, že má s nimi domluven **rychlý, neformální způsob předávání případů** (Slovensko, Rakousko). Před předáním věci ochránce vyžádá od stěžovatele podklady, z nichž jsou patrné skutečnosti potřebné pro posouzení postupu zahraniční instituce, aby je nemusel dovyžadávat jeho zahraniční kolega. Zasílá stěžovatelům souhlas se zpracováním jejich osobních údajů zahraničním ochráncem, pomáhá při komunikaci česky mluvících osob se zahraničním ombudsmanem atd. S jinými ochránci je spolupráce **standardní, velmi dobrá** (např. Polsko), bohužel **někteří příliš nespolupracují**. Přesto je ochránce vždy ochoten vyhovět žádosti zahraničního ombudsmana o pomoc, provádí šetření

<sup>1</sup> Evropský hospodářský prostor zahrnuje členské státy Evropské unie a Evropského sdružení volného obchodu.

<sup>2</sup> Dostupný z: [https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik\\_Duchody-II\\_eBook.pdf](https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Duchody-II_eBook.pdf)

<sup>3</sup> SOLVIT je neformální systém, který pomáhá řešit problém mezi občanem nebo podnikatelem na jedné straně a správním orgánem členského státu EU na straně druhé, jenž se týká nesprávné aplikace evropských právních předpisů. České SOLVIT centrum je zřízeno při Ministerstvu průmyslu a obchodu. Více lze o SOLVITU zjistit zde: [https://ec.europa.eu/solvit/index\\_cs.htm](https://ec.europa.eu/solvit/index_cs.htm)

postupu českých orgánů, vysvětluje českou právní úpravu a poskytuje rady, jak by konkrétní stěžovatel mohl docílit zlepšení svého právního postavení, příp. jaké možnosti obrany mu česká právní úprava poskytuje.

Ochránce rovněž v případě potřeby žádá o vyjádření k určitému právnímu problému týkajícímu se aplikace sociálního práva EU Evropskou komisí.

V dalším textu popíšeme nejčastější problémy, s nimiž se osoby na ochraně obrazejí, a některé zajímavé případy, které ochránce v předchozích letech řešil. Pro dokreslení správní praxe v dané oblasti zmíníme i rozsudky českých soudů a Soudního dvora EU.

Podle obsahu stížností lze danou problematiku rozdělit do pěti větších okruhů. První z nich jsou stížnosti na průtahy při různých činnostech ČSSZ, následují specifické procesní problémy, posuzování splnění podmínek nároku na důchodové dávky, stanovení výše důchodů a vracení přeplatků na důchodových dávkách.

**Okruhy problémů, které ochránce řešil**

## 1. PRŮTAHY V ČINNOSTI ČSSZ

### 1.1 Průtahy v řízení o přiznání důchodu

Nejpočetnější skupina podnětů se týká **nepřiměřené délky řízení o přiznání důchodu** s evropským prvkem.

Toto řízení obvykle trvá výrazně delší dobu než řízení o vnitrostátním důchodu. Nezřídka v něm dochází k neodůvodněným průtahům, přičemž pro žadatele o dávku bývá složité rozpoznat, který nositel důchodového pojištění řízení neodůvodněně protahuje.

**Delší doba trvání řízení o důchodu**

Podle platné právní úpravy ČSSZ musí vyřizovat všechny věci **bez zbytečných průtahů**.<sup>4</sup> Dodržení této povinnosti spočívá mj. v tom, že ČSSZ musí svá **rozhodnutí vydávat bez zbytečného odkladu**,<sup>5</sup> **ve lhůtách stanovených zákonem**.

**Zásada rychlosti řízení**

#### 1.1.1 Postup orgánů správy sociálního zabezpečení po zahájení řízení

Řízení o českém důchodu je zahájeno dnem, kdy pojištěnec podá žádost o něj na okresní správě sociálního zabezpečení<sup>6</sup>. V případě, kdy pojištěnec požádá o dávku v jiném členském státě EU, považuje se za den podání žádosti o český důchod den uplatnění žádosti u příslušné zahraniční instituce<sup>7</sup>. Řízení u ČSSZ je však zahájeno až dnem, kdy obdrží žádost od zahraničního nositele důchodového pojištění. Od tohoto dne začíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí<sup>8</sup>, která činí **90 dnů**<sup>9</sup>. V případě

**Lhůta pro vydání rozhodnutí**

<sup>4</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

<sup>5</sup> Ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu.

<sup>6</sup> Ustanovení § 81 odst. 1 zopsz.

<sup>7</sup> Tato fikce je zakotvena v čl. 81 nařízení 883/2004. Je důležitá zejména u předčasného starobního důchodu, který je možné přiznat nejdříve ode dne podání žádosti.

<sup>8</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 11. 2022, sp. zn. 15943/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10944>

<sup>9</sup> Ustanovení § 85a odst. 2 zopsz.

Lhůta pro vydání posudku o invaliditě	invalidního důchodu běží ode dne zahájení řízení ještě samostatná lhůta <b>45 dnů</b> pro vydání posudku o invaliditě <sup>10</sup> . Tato lhůta je „lhůtou ve lhůtě“, tj. neprodlužuje 90denní lhůtu pro vydání rozhodnutí o důchodu. Nedodržení této lhůty však rovněž představuje nezákonnou nečinnost OSSZ, resp. jejího posudkového lékaře <sup>11</sup> .
Prodlužování lhůty pro vydání rozhodnutí	Lhůta pro vydání rozhodnutí o důchodu se <b>prodlužuje</b> o dobu nezbytnou k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. <sup>12</sup> Dále se k ní připočítává doba, po kterou ČSSZ došetřuje rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového, zdravotního nebo úrazového pojištění (zabezpečení), a doba, kterou ČSSZ nebo jiný orgán sociálního zabezpečení stanovily tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků podání. <sup>13</sup>
Lhůta pro vydání posudku o invaliditě při obstarávání podkladů ze zahraničí	Zákon výslovně nezakotvuje, že se o uvedené doby prodlužuje i <b>lhůta pro vydání posudku o invaliditě</b> . V případě, kdy posudkový lékař potřebuje k posouzení zdravotního stavu pojištěnce součinnost zahraničního nositele důchodového pojištění (požádá jej o doplnění lékařských nálezů ze zahraničí) nebo vyzve pojištěnce, aby mu předložil doplňující lékařské nálezy ze zahraničí, nelze překročení lhůty pro vydání posudku o invaliditě považovat za neodůvodněný průtah v řízení. Totéž platí i v případě, kdy posudkový lékař musí opakovaně vyzývat ošetřující lékaře v ČR k poskytnutí podkladů pro posouzení zdravotního stavu pojištěnce. Naopak, pokud posudkový lékař OSSZ žádné podobné kroky před vydáním posudku o invaliditě nepodniká, představuje překročení lhůty pro vydání posudku o invaliditě neodůvodněný průtah v řízení. <sup>14</sup>
Zjišťování skutečností potřebných pro zahraničního nositele důchodového pojištění	Ochránce posuzuje plynulost všech úkonů, jež OSSZ a následně ČSSZ v konkrétním řízení uskuteční. Zaměřuje se i na to, zda OSSZ při sepisování žádosti o důchod zjistila od pojištěnce <b>číslo jeho sociálního pojištění v jiném členském státě</b> a zda s ním sepsala <b>formulář o zahraničních dobách pojištění</b> (tzv. „formulář E 207“).
Výzva žadateli ke sdělení zahraničního čísla sociálního pojištění	Pokud pojištěnec nemá s sebou při sepisování žádosti číslo sociálního pojištění, které mu bylo přiděleno v jiném členském státě, měla by jej OSSZ <b>vyzvat k jeho doplnění a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu</b> . Uvedení čísla sociálního pojištění výrazně ulehčí zahraniční instituci vyhledávání potřebných údajů pojištěnce a zkrátí celkovou dobu řízení. <sup>15</sup> V případě, kdy OSSZ opomene tuto výzvu pojištěnci zaslat a žádost předá k dalšímu vyřizování ČSSZ, měla by výzvu odeslat bez zbytečného odkladu ČSSZ. Pokud tak ČSSZ neučiní a obrátí se na zahraničního nositele důchodového pojištění bez zahraničního čísla sociálního pojištění žadatele, podílí se na případné delší době vyřizování žádosti o zaslání potvrzení o zahraničních dobách pojištění. Pro zahraničního nositele důchodového pojištění může být totiž velmi složité vyhledat žadatele ve své databázi jen na základě jeho jména, příjmení, data

<sup>10</sup> Ustanovení § 16a odst. 2 zopsz.

<sup>11</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 9. 2022, sp. zn. 14161/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11478>

<sup>12</sup> Ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu.

<sup>13</sup> Ustanovení § 107a zopsz.

<sup>14</sup> Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 6. 2022, sp. zn. 4927/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10508>

<sup>15</sup> Tato povinnost vyplývá ze zásady součinnosti zakotvené v čl. 2 odst. 1 a 2 nařízení 987/2009.

narození a bydliště (navíc v době, kdy v jiném členském státě byl účasten pojištění, mohl mít jiné bydliště, či dokonce i jiné jméno či příjmení).

Do formuláře E 207 by měl žadatel o důchod popsat, **ve kterých obdobích byl v jiném státě účasten důchodového pojištění a z jakého důvodu** (např. zaměstnání, samostatná výdělečná činnost apod.). Rovněž v situaci, kdy pojištěnec není schopen při sepisování žádosti o důchod uvést všechny nezbytné údaje pro vyplnění formuláře, by jej OSSZ měla vyzvat, aby formulář ve stanovené lhůtě buď vyplnil sám, nebo aby se dostavil na OSSZ k jeho vyplnění (ideálně spolu s doklady o získaných zahraničních dobách pojištění). Informace vtělené do formuláře E 207 jsou pro zahraničního nositele důchodového pojištění důležité pro ověření, zda má ve své evidenci všechny údaje o účasti dotčené osoby na pojištění. Nezřídka se stává, že nositelé pojištění nemají určité období účasti na pojištění zaneseno ve své databázi, a proto musejí na základě informací obsažených ve formuláři E 207 provést šetření doby důchodového pojištění (ověřit, zda žadatel označenou dobu pojištění získal, či nikoliv). Taktéž v situaci, kdy OSSZ opomene pojištěnce vyzvat ke kompletaci formuláře E 207, by tak měla učinit ČSSZ, protože tím výrazně ulehčí svému zahraničnímu protějšku zjišťování skutkového stavu.

Formulář E 207

### 1.1.2 *Jednání se zahraničními nositeli důchodového pojištění*

ČSSZ by měla **předat žádost k vyřízení** (pokud pojištěnec žádá o důchod i z jiného státu či států) a **vyzvat zahraničního nositele důchodového pojištění k zaslání potvrzení o zahraničních dobách pojištění** (tzv. SED P5000) **bez zbytečného odkladu** poté, co obdrží žádost od OSSZ. V jednoduchých věcech by tak měla učinit **do 30 dnů** od obdržení žádosti (v této době je třeba vyplnit všechny formuláře předvídané nařízením 987/2009 pro komunikaci se zahraničním protějškem, zejména potvrzení o českých dobách pojištění). U složitějších věcí by se na zahraniční instituci měla obrátit **do 60 dnů** (analogické použití ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu). Za jednoduchou věc je možné považovat případ, kdy ČSSZ komunikuje s jedním zahraničním nositelem důchodového pojištění a věc není komplikovaná. Naopak, pokud ČSSZ musí jednat s vícero zahraničními institucemi, příp. věc je skutkově komplikovaná, bude se obvykle jednat o případ složitý, k jehož zpracování bude potřebovat delší dobu.

Výzva k zaslání  
potvrzení  
o zahraničních  
dobách

Pokud ČSSZ provádí šetření české doby důchodového pojištění, má dvě možnosti, jak dále postupovat. Buď do 30 dnů předat žádost zahraničnímu nositeli pojištění, připojit prozatímní (neúplné) potvrzení o českých dobách a informovat jej, že další doby pojištění došetřuje a výsledek mu sdělí dodatečně. Nebo provést šetření chybějící české doby a až poté se s kompletním potvrzením o českých dobách pojištění obrátit na zahraniční instituci. Oba postupy jsou možné, záleží vždy na okolnostech konkrétního případu, který ČSSZ zvolí.

V případě, kdy pojištěnec žádá pouze o český důchod (výslovně uvede, že o důchod z jiného členského státu nežádá), je vhodné zvolit první variantu, tj. požádat o zaslání potvrzení o zahraničních dobách pojištění ve stejné době, kdy ČSSZ provádí šetření české doby důchodového pojištění. V této situaci zahraniční nositel pojištění nepotřebuje pro vyřízení věci potvrzení o českých dobách pojištění, není tedy namístě čekat se zasláním žádosti o potvrzení zahraničních dob pojištění do doby ověření všech českých dob.

Lhůta 3 měsíců  
pro poskytnutí  
součinnosti

Zahraniční nositel důchodového pojištění by měl ČSSZ **do 3 měsíců** poskytnout požadovanou součinnost. Pravidlo tří měsíců není v žádném právním předpise zakotveno. Vyvinulo se v rámci dlouhodobé mezinárodní praxe mezi nositeli důchodového pojištění různých států a považuje se za dobu přiměřenou k poskytnutí součinnosti v mezinárodních vztazích sociálního zabezpečení. Jedná se tedy o **mezinárodní zvykové právo**, které však nositelé důchodového pojištění respektují a dodržují.

I v době, kdy ČSSZ čeká na poskytnutí součinnosti od zahraničního nositele důchodového pojištění, musí bez zbytečného odkladu činit všechny nezbytné kroky ke zjištění skutečného stavu věci a vydání rozhodnutí (zásada rychlosti správního řízení).<sup>16</sup> Je proto povinná **sledovat lhůtu** pro poskytnutí součinnosti zahraničních institucí a **zasílat urgence vyřízení svého požadavku**. Urgence musí ČSSZ zasílat z vlastní iniciativy (ex officio), nikoliv až na základě urgencí účastníka řízení, v nichž ji žádá o vydání rozhodnutí o své žádosti.<sup>17</sup>

Povinnost  
zasílat urgenci  
těsně před  
uplynutím  
3 měsíců od  
předchozího  
úkonu

Rozhodnutí o důchodu má pro žadatele zásadní význam. Ochránce proto od ČSSZ žádá, aby urgenci zahraničnímu nositeli zasílala nikoliv až po uplynutí tříměsíční lhůty od odeslání žádosti o součinnost (příp. od předchozí urgency), ale **těsně před jejím skončením**.<sup>18</sup>

### 1.1.3 Postup ČSSZ po obdržení potvrzení o zahraničních dobách pojištění

Plynulost  
úkonů ČSSZ  
po obdržení  
potvrzení  
o zahraničních  
dobách

Ochránce dále posuzuje **plynulost úkonů ČSSZ po obdržení potvrzení o zahraničních dobách důchodového pojištění**. V naprosté většině případů totiž ČSSZ shromáždí ostatní nezbytné podklady pro vydání rozhodnutí o důchodu předtím, než obdrží vyžádané potvrzení od svého zahraničního protějšku.

V případě, kdy pojištěnec získal potřebnou dobu pojištění pro nárok na plný důchod<sup>19</sup>, stačí pouze provést výpočet dílčího důchodu<sup>20</sup>, porovnat výši plného a dílčího důchodu<sup>21</sup> a vydat rozhodnutí.

Pokud pojištěnec nesplnil podmínky nároku na plný důchod, musí ČSSZ vyhodnotit, zda splnil podmínky nároku na dílčí důchod, a pokud ano, provést jeho výpočet a vydat rozhodnutí.

Doba potřebná  
pro výpočet  
výše důchodu

Výpočet dílčího důchodu nebo srovnávací výpočet plného a dílčího důchodu se provádí za využití výpočetní techniky, nejedná se tedy o administrativně náročné úkony, pro jejichž provedení by byla nezbytná delší doba než 30 dnů od doručení

<sup>16</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu v kombinaci s § 50 odst. 2 správního řádu.

<sup>17</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. 592/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11980>

<sup>18</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 6. 2022, sp. zn. 4927/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10508>

<sup>19</sup> **Plný důchod** je důchod, na který vznikl nárok pouze z dob pojištění získaných v jednom státě. Výše českého plného důchodu se stanoví pouze z českých dob pojištění, přičemž se nijak nezohledňují doby pojištění získané v jiných členských státech.

<sup>20</sup> **Dílčí důchod** je důchod, který se přiznává s přihlédnutím k dobám pojištění získaným ve smluvním státě. Při rozhodování o něm se k české době pojištění přičte doba pojištění získaná ve smluvním státě. Jeho výše však odpovídá českým dobám pojištění.

<sup>21</sup> Dle čl. 52 odst. 3 nařízení 883/2004 má pojištěnec právo, aby mu byl přiznán vyšší z obou vypočtených důchodů.

potvrzení o zahraničních dobách pojištění. Trvá-li provedení výpočtu a vydání rozhodnutí déle než 30 dnů, přičemž ČSSZ v době od obdržení potvrzení od zahraniční instituce neprovádí žádné jiné nezbytné úkony v řízení, dochází v jejím postupu k průtahům.<sup>22</sup>

### 1.1.4 Vydávání rozhodnutí

Na závěr prvostupňového řízení musí ČSSZ vyhotovit rozhodnutí a **bez zbytečného odkladu ho odeslat žadateli**. K tomu by mělo dojít během několika málo dnů. Až odesláním rozhodnutí dochází k jeho **vydání**<sup>23</sup>, nikoliv pouze vyhotovením jeho stejnopisu v písemné formě<sup>24</sup>.

V jednom případě ochránce zjistil nezákonnou nečinnost ČSSZ dokonce až **po vyhotovení rozhodnutí a jeho odeslání žadateli**. Jednalo se o podnět, kdy si na průtahy v činnosti ČSSZ stěžoval syn oprávněného žijícího na Slovensku, který požádal o český vdovecký důchod po své zesnulé manželce a v průběhu řízení o jeho přiznání zemřel. ČSSZ vyhotovila rozhodnutí o žádosti až po smrti oprávněného. Z důvodu úmrtí mu je však nedoručila (řízení tak dále pokračovalo). ČSSZ byla povinna po smrti oprávněného zjistit, kdo vstupuje do dalšího řízení o dávce a kdo bude mít právo na to, aby mu byly vyplaceny splátky dávky určené oprávněnému. Několik měsíců ovšem nepodnikala žádné kroky ke zjištění těchto skutečností. Na základě zásahu ochránce ČSSZ zaslala všem třem dětem zemřelého výzvu, aby jí sdělily, zda jejich otec žil s někým z nich ve společné domácnosti. Tento krok ochránce vyhodnotil jako potřebný a správný k odstranění průtahů a k vyřízení věci.<sup>25</sup>

Den vydání rozhodnutí je den jeho odeslání účastníkovi řízení

Průtahy po vydání rozhodnutí o důchodu

### 1.1.5 Řízení o námitkách

Pro námitkové řízení platí lhůty zakotvené ve správním řádu pro odvolací řízení. ČSSZ by tedy měla o námitkách rozhodnout ve lhůtách zakotvených v § 90 odst. 6 a § 71 správního řádu, tj. měla by obvykle rozhodnout do 30 dnů, ve složitých věcech do 60 dnů. Pokud je v námitkovém řízení přezkoumávána invalidita účastníka řízení, činí lhůta pro vydání posudku o invaliditě 60 dnů. V tomto případě však nelze lhůtu pro vydání posudku o invaliditě považovat za lhůtu ve lhůtě, ale za lhůtu, která prodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí o námitkách.

Lhůty v námitkovém řízení

I námitkové řízení se prodlužuje o doby uvedené v § 107a zopsz.

Ochránce se zabýval postupem ČSSZ v řízení o námitkách proti rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na invalidním důchodu. ČSSZ obdržela námitky dne

Průtahy v řízení o námitkách

<sup>22</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 6. 2022, sp. zn. 4927/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10508>

<sup>23</sup> Ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu.

<sup>24</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 6. 2016, sp. zn. 1459/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11274> a zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 2. 2022, sp. zn. 6112/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11328>

<sup>25</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 6. 2020, sp. zn. 2589/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11436>

8. 8. 2018. Korespondenci ze dne 12. 8. 2019 informovala ČSSZ stěžovatele o probíhajícím šetření u britského nositele pojištění kvůli rozporu v potvrzení britské doby pojištění. Vyjádření britského nositele ČSSZ opakovaně urgovala (ve dnech 13. 11. 2019, 8. 4. 2020 a 10. 6. 2020). Do dne podání podnětu, tedy do 17. 6. 2020, ale nebylo řízení ukončeno.

Ochránce především zajímalo, jaké úkony ČSSZ činila v době od obdržení námitek (tj. od 8. 8. 2018) do vyhotovení korespondence ČSSZ ze dne 12. 8. 2019 určené stěžovateli.

ČSSZ ve svém vyjádření k záležitosti stěžovatele průběh případu do 12. 8. 2019 podrobně vylíčila. Vše začalo tím, že dne 5. 9. 2018 obdržela ČSSZ formulář z Velké Británie s přehodnocenou dobou pojištění. Na všech dostupných formulářích z Velké Británie byly uvedeny rozdílné doby pojištění. ČSSZ proto začala věc řešit interně, konzultacemi a žádostmi o stanoviska mezi odděleními. Ochránce proto ČSSZ nevytnul nečinnost v tom smyslu, že by nečinila žádné úkony. Uznal také, že případ stěžovatele byl složitý, navíc komplikovaný problematickou komunikací s britským nositelem pojištění. Nemohl ale akceptovat, že **ČSSZ věc interně konzultovala a řešila rok a další více než rok čekala na potvrzení od britského nositele**, zejména když rozhodnutí o přeplatku nebylo v souladu se zákonem a muselo být zrušeno bez ohledu na výsledek šetření u britského nositele. V tomto směru tedy ochránce shledal řízení o námitkách nepřiměřeně dlouhé.<sup>26</sup>

### 1.1.6 Řízení o zahraniční dávce

Průtahy  
v řízení  
o zahraniční  
dávce

V postupu orgánů správy sociálního zabezpečení pak může docházet k průtahům i v řízení o zahraniční důchodové dávce. Toto řízení je zahájeno dnem, kdy pojištěnec s bydlištěm v ČR podá na příslušné okresní správě sociálního zabezpečení žádost o zahraniční důchodovou dávku<sup>27</sup>. Do doby předání žádosti a podkladů k ní náležejících vedou řízení české orgány správy sociálního zabezpečení. Musí tedy postupovat podle stejných procesních předpisů, jako kdyby ČSSZ sama následně o dávce rozhodovala. Pokud již předtím nerozhodovala o české důchodové dávce, musí ČSSZ ověřit, jaké doby pojištění stěžovatel získal na území ČR, příp. i provést šetření chybějící doby pojištění, aby zahraničnímu nositeli mohla vystavit potvrzení o českých dobách pojištění (SED P5000). Poté, co ČSSZ vyhotoví potvrzení o českých dobách pojištění, musí neprodleně zaslat žádost spolu se všemi dokumenty, které má k dispozici, a případně s relevantními dokumenty předloženými žadatelem, příslušné zahraniční instituci, aby mohla zahájit zpracování dané žádosti. Rovněž musí uvést, které dokumenty budou předloženy později, a žádost co nejdříve doplnit<sup>28</sup>.

Ochránce šetřil podnět stěžovatele, který si stěžoval na průtahy v řízení o své žádosti o německý starobní důchod, kterou podal na okresní správě sociálního zabezpečení v místě svého bydliště. V rámci šetření ochránce zjistil pochybení

<sup>26</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 3855/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11480>

<sup>27</sup> Čl. 45 nařízení 987/2009.

<sup>28</sup> Čl. 47 nařízení 987/2009.

ČSSZ, které trvalo déle než 3 měsíce, než žádost předala německému nositeli důchodového pojištění. Orgány správy sociálního zabezpečení sice provedly šetření chybějící doby důchodového pojištění stěžovatele, aby mohly vyhotovit potvrzení o českých dobách pojištění žadatele, toto šetření však trvalo pouze jeden den. Nemohlo tudíž ospravedlnit délku doby, v níž ČSSZ žádost stěžovatele zpracovávala k předání.<sup>29</sup>

### 1.1.7 Průtahy v mimořádných situacích

Zvýšené množství podnětů, v nichž stěžovatelé namítali průtahy v řízení o přiznání důchodu, ochránce obdržel v době **epidemie nemoci COVID-19**. Fungování ČSSZ bylo v důsledku vysoké nemocnosti jejích zaměstnanců a nařízených karantén omezeno. Stejný problém nastal na konci roku 2022 a v prvním pololetí roku 2023 v souvislosti s **vlnou žádostí o předčasný starobní důchod a se zavedením výchovného**. V daném období nebylo ve fyzických silách zaměstnanců ČSSZ vyřídit všechny žádosti v zákonem stanovených lhůtách, i když pracovali přesčas a o víkendech.

Průtahy ČSSZ

K delší době vyřizování žádostí o důchody v obou zmíněných mimořádných situacích docházelo z objektivních příčin. Důvody prodloužení však nejsou dle platné právní úpravy dostatečně relevantní pro ospravedlnění delšího vedení řízení o jednotlivých žádostech. Státní orgány jsou povinny organizovat svou činnost tak, aby vždy zajistily řádné vyřizování jednotlivých žádostí i v době pandemie nebo při skokovém navýšení počtu žádostí o přiznání důchodů či o jejich zvýšení.<sup>30</sup>

Ochránce se pak zabýval i problematikou **odškodňování za nepřiměřenou délku řízení** v době epidemie nemoci COVID-19. Konstatoval, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je objektivní. Stát se jí tedy nemůže zcela zprostit ani poukazem na okolnosti, které bez jeho zavinění dodržení lhůt nebo zachování přiměřené délky řízení objektivně ztěžují. Za určitých podmínek by pravděpodobně takové okolnosti mohly být důvodem pro snížení poskytnutého odškodnění podle § 31a odst. 3 písm. d) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V případě objektivních překážek způsobujících prodloužení řízení se však MPSV musí při vyřizování konkrétních žádostí o odškodnění vypořádat s otázkou, zda stát přijal dostatečná opatření k tomu, aby zabránil opakovanému překračování lhůt. V případě pandemie COVID-19 se jednalo o opatření, která eliminovala osobní kontakt zaměstnanců na pracovišti, ale umožňovala jim pracovat ve stejné nebo obdobné míře. Šlo například o práce z domu (homeoffice), práce na směny apod. Jelikož tato epidemie měla několik vln, po první z nich měla již mít veřejná správa vyvinuty mechanismy, které jí umožňovaly nepřerušené plnění jejich úkolů. Pokud tak neučinila, nese stát odpovědnost.<sup>31</sup>

Odškodňování za nepřiměřenou délku řízení

<sup>29</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 10. 2022, sp. zn. 10276/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11476>

<sup>30</sup> Např. zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 2. 2022, sp. zn. 6112/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11328>

<sup>31</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 10. 2022, sp. zn. 510/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10936>



## 1.2 Prozatímní dávka a záloha důchodu

Součástí podnětů, v nichž stěžovatelé vyslovují nespokojenost s nepřiměřeně dlouhým trváním řízení o důchodu, obvykle bývá i stížnost, že nemají dostatečné prostředky k úhradě svých životních potřeb.

**Nepoužití  
vnitrostátních  
pravidel pro  
poskytování  
zálohy**

Nařízení 987/2009 pamatuje na tyto případy a v čl. 50 upravuje poskytování tzv. prozatímní dávky a zálohy důchodu. Článek 50 nařízení 987/2009 má aplikační přednost před ustanovením § 116 odst. 2 zopsz, v němž je zakotvena možnost poskytovat zálohu českého vnitrostátního důchodu za podmínky, že pojištěnec splnil podmínky nároku na důchodovou dávku. Protože pravidla pro vyplácení prozatímní dávky a zálohy důchodu obsažená v nařízení 987/2009 jsou pro pojištěnce výhodnější než podmínky pro poskytování vnitrostátní zálohy důchodu zakotvené v § 116 odst. 2 zopsz, tato část ustanovení § 116 odst. 2 zopsz se v případech s evropským přeshraničním prvkem **nepoužije**.

### 1.2.1 Prozatímní dávka

**Plný důchod  
jako  
prozatímní  
dávka**

**Prozatímní dávku** je ČSSZ povinna **bezodkladně začít vyplácet** pojištěnci, jakmile v řízení zjistí, že splnil podmínky nároku **na plný český důchod** (nezávislou dávku). K poskytování prozatímní dávky ČSSZ obvykle přistupuje v případech, kdy pojištěnec podá žádost o důchod v ČR, ČSSZ zjistí, že splnil podmínky nároku na českou nezávislou dávku a předává žádost o důchod k rozhodnutí o dílčím zahraničním důchodu, jakož i potvrzení o českých dobách pojištění, zahraničnímu nositeli důchodového pojištění.

**Informační  
povinnost ČSSZ**

Nařízení 987/2009 ČSSZ dále ukládá, aby **neprodleně informovala** žadatele o dávku, že jí vznikla povinnost mu vyplácet nezávislou dávku a že tato dávka má prozatímní charakter (konečná výše důchodu ještě může být jiná v návaznosti na potvrzení o dobách pojištění, jež mu vystaví zahraniční instituce). Současně má ČSSZ povinnost seznámit pojištěnce se všemi právy na podání opravných prostředků v souladu s českými právními předpisy.

**Písemná forma  
oznámení  
o prozatímní  
dávce**

Pro oznámení o započetí poskytování prozatímní dávky není v nařízení 987/2009 zakotvena žádná forma. Pro jeho realizaci je tudíž třeba využít procesních institutů upravených českými procesními předpisy vztahujícími se na řízení o důchodech. Správní řád předpokládá buď písemnou formu komunikace správního orgánu s účastníkem řízení, nebo ústní jednání a sepsání protokolu o něm do spisu<sup>32</sup>. Ústní jednání s účastníkem řízení je zcela výjimečné, ČSSZ upřednostňuje písemný styk s adresáty veřejné správy. Je proto třeba, aby ČSSZ zaslala oznámení o započetí výplaty prozatímní dávky žadateli o dávku **písemně**, nestačí pouze začít dávku fakticky vyplácet. Pokud tak ČSSZ neučiní, dopustí se pochybení<sup>33</sup>.

**Opatření  
o prozatímní  
dávce**

Pro oznámení o výplatě prozatímní dávky ČSSZ vytvořila speciální dokument – „**opatření**“, který má stejné obsahové náležitosti jako rozhodnutí o důchodu, není

<sup>32</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 správního řádu.

<sup>33</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 12. 2021, sp. zn. 4380/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10042>

k němu však připojen osobní list důchodového pojištění a v poučení o opravných prostředcích ČSSZ uvádí, že proti opatření nelze podat řádné opravné prostředky.

Ochránce se povahou tohoto dokumentu podrobně zabýval, přičemž dospěl k závěru, že dle jeho obsahu se jedná o **mezitímní rozhodnutí o základu věci** dle ustanovení § 148 odst. 1 správního řádu, nikoliv o úkon správního orgánu dle části IV. správního řádu. V takovém případě však platná právní úprava garantuje možnost uplatnit proti rozhodnutí opravné prostředky a rovněž žalobu v soudním řízení. Rozhodování o nich by však představovalo značnou administrativní zátěž. Ochránce proto požádal Ministerstvo práce a sociálních věcí, aby do zopsz vložilo pravidla pro vydávání tohoto opatření a aby vyloučilo možnost podat proti němu opravné prostředky.<sup>34</sup> MPSV přislíbilo danou problematiku řešit při budoucí novelizaci zopsz.

Mezitímní  
rozhodnutí

### 1.2.2 Záloha důchodu

**Záloha důchodu** se poskytuje tehdy, když ČSSZ v řízení zjistí, že **pojištěnci vznikne nárok na dílčí český důchod**.

Dílčí důchod  
jako záloha

Lhůta pro zřízení výplaty zálohy důchodu není v platné právní úpravě vymezena. Navíc na rozdíl od prozatímní dávky není u zálohy důchodu v čl. 50 odst. 2 nařízení 987/2009 výslovně zakotvena povinnost začít ji vyplácet neprodleně, jakmile příslušná instituce zjistí, že osoba splnila podmínky pro nárok na dílčí důchod. Přesto i při posuzování, zda pojištěnci zálohu důchodu poskytnout, či nikoliv, je ČSSZ povinna postupovat **bez zbytečných průtahů**<sup>35</sup>. Výplatu důchodu by proto měla zařadit **ve lhůtě přiměřené**<sup>36</sup> ode dne, kdy zjistí, že pojištěnci vznikl nárok na dílčí český důchod. Pro zařazení výplaty zálohy důchodu se v jednoduchých případech jeví jako přiměřená **lhůta 30 dnů ode dne zjištění existence nároku na dílčí důchod, ve složitějších 60 dnů**, pokud ČSSZ v dané lhůtě nestihne vydat rozhodnutí o důchodu a začít poskytovat důchod. Za složitý případ je možné označit např. takový, kdy ČSSZ musí na základě nařízené exekuce provádět ze záloh důchodu exekuční srážky z jiného příjmu. Musí tedy vypočítat nejen výši záloh, ale rovněž exekučních srážek a zařadit jejich srážení.<sup>37</sup>

**Výše zálohy** se musí **co nejvíce blížit částce, která bude pravděpodobně vyplácena jako český dílčí důchod**. V případech, kdy ČSSZ nemá prokázány všechny doby důchodového pojištění, je třeba zálohu vypočítat z dob pojištění, které ČSSZ eviduje v době, kdy zálohu začíná poskytovat.

Výše zálohy

O záloze důchodu je ČSSZ povinna zaslat pojištěnci **písemné oznámení** (nestačí pouze faktické poskytování dávky).

Písemná forma  
oznámení  
o záloze  
důchodu

Ochránce řešil případ stěžovatele, který byl před vznikem invalidity zaměstnán v ČR, SR a v USA. ČSSZ poté, co obdržela potvrzení o slovenských dobách pojištění, stěžovateli neposkytla zálohu důchodu a čekala na doručení potvrzení o dobách

<sup>34</sup> Přípomínky veřejného ochránce práv ze dne 16. 5. 2022, sp. zn. 30077/2022/S, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10630>

<sup>35</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 věta první správního řádu.

<sup>36</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 věta druhá správního řádu.

<sup>37</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. 592/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11980>

pojištění, které stěžovatel získal v USA. Z údajů od Sociální pojišťovny však vyplývalo, že stěžovateli vznikl nárok na dílčí český invalidní důchod podle nařízení 883/2004. Ochránce proto konstatoval pochybení ČSSZ, když stěžovateli nezačala bez zbytečného odkladu vyplácet zálohu důchodu.<sup>38</sup>

Ochránce pak s ČSSZ rovněž vedl spor o to, **jakým způsobem musejí být doby pojištění získané v jiném členském státě osvědčeny** pro to, aby začala pojištěnci vyplácet zálohu důchodu.

ČSSZ ustanovení čl. 50 odst. 2 nařízení č. 987/2009 vykládala tak, že jediným důkazním prostředkem, který osvědčuje získání doby důchodového pojištění v jiném členském státě, je **potvrzení nositele důchodového pojištění** (potvrzený formulář E 205, nyní SED P5000) vyhotovené v řízení o důchodu.

S tímto právním názorem ochránce nesouhlasil. **Získání doby důchodového pojištění v jiném členském státě lze osvědčit i jinými důkazními prostředky**, např. potvrzením o odvodu pojistného do systému sociálního zabezpečení, zahraničním informativním listem důchodového pojištění apod.

Nařízení 987/2009 uvádí, že pro poskytování zálohy důchodu je třeba, aby „bylo z dostupných informací zřejmé“, že žadatel má nárok na dílčí důchod. To znamená, že pro poskytování zálohy **není nezbytná (absolutní) jistota** toho, že pojištěnec získal dostatečné množství zahraniční doby pojištění, aby mu vznikl díky jejímu započtení nárok na český dílčí důchod. Postačuje **vysoká pravděpodobnost** získání potřebné doby pojištění. Navíc pokud by se dodatečně prokázalo, že žadateli nárok na dílčí český důchod nevznikl, musel by ČSSZ neprávem poskytnuté zálohy vrátit.<sup>39</sup>

Ochránce se ve své praxi zabýval těmito důkazními prostředky:

**a) Potvrzení o účasti na pojištění pro případ nezaměstnanosti v kombinaci s potvrzením o odvodech do sociálního systému jiného členského státu**

Jeden ze stěžovatelů, který se na ochránce obrátil, ČSSZ předložil **potvrzený formulář E 301 UK** (ještě v době, kdy byla Velká Británie členským státem EU). Z něho vyplývalo, že byl pojištěn ve Velké Británii pro případ nezaměstnanosti od 9. 8. 2004 do 4. 8. 2008. V naprosté většině členských států Evropského hospodářského prostoru je doba výkonu výdělečné činnosti současně dobou pojištění pro případ nezaměstnanosti i pro případ stáří. Už toto samotné potvrzení by tedy mělo postačovat k osvědčení, že byl stěžovatel ve Velké Británii pojištěn. Navíc disponoval **potvrzeními o odvodech do britského sociálního systému**, která ale MSSZ odmítla okopírovat a předat ČSSZ jako důkazní prostředky, v čemž ochránce shledal pochybení. Na základě potvrzení E 301 (případně i v kombinaci s potvrzeními o odvodech do sociálního systému) bylo, dle názoru ochránce, možné dospět k závěru, že stěžovatel bude splňovat podmínky pro přiznání českého dílčího důchodu, a bylo namístě mu poskytovat zálohu důchodu. ČSSZ však stěžovateli nakonec zálohu přiznala až

<sup>38</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 8. 2021, sp. zn. 2577/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11380>

<sup>39</sup> Ustanovení § 116 odst. 2 zopsz.

poté, co obdržela potvrzení o britských dobách důchodového pojištění na předepsaném formuláři.<sup>40</sup>

**b) Potvrzení o zahraničních dobách důchodového pojištění vtělené do jiného dokumentu než do formuláře SED P5000**

Stěžovatel předložil ČSSZ **výpis řeckých dob pojištění vyhotovený řeckým nositelem pojištění**. Toto potvrzení však nebylo vtěleno do formuláře E 205 GRC (SED P5000), proto se ČSSZ nejprve zdráhala stěžovateli zálohu poskytnout. V rámci šetření ochránce tak učinila s přihlédnutím k tomu, že řecký nositel důchodového pojištění dlouhou dobu nereagoval na její žádost o potvrzení dob pojištění na předepsaném formuláři ani na její urgence, a stěžovatel byl bez prostředků.<sup>41</sup>

**c) Evidenční listy důchodového pojištění osvědčující slovenské doby pojištění**

Specifická situace nastává u česko-slovenských důchodů. Ochránce řešil případ stěžovatelky, která před rozpadem Československa získala naprostou většinu doby důchodového pojištění v ČR. ČSSZ nejprve důchod vyřizovala jako vnitrostátní, mj. ověřovala doby pojištění na základě evidenčních listů důchodového pojištění, které měla ve své evidenci. V průběhu řízení o přiznání starobního důchodu však zjistila, že ke dni 31. 12. 1992 měl bývalý zaměstnavatel stěžovatelky sídlo na území Slovenska. Předala proto všechny evidenční listy důchodového pojištění za dobu do 31. 12. 1992 Sociální pojišťovně, aby je mohla uznat za slovenskou dobu pojištění. Stěžovatelce však nezačala poskytovat zálohu důchodu, přestože **na základě údajů v její vlastní evidenci vyplývalo, že s největší pravděpodobností stěžovatelce vznikne nárok na dílčí český starobní důchod**. Ochránce proto konstatoval poskybení.<sup>42</sup>

V dalším případě došlo k tomu, že OSSZ současně se sepsáním žádosti o invalidní důchod požádala Sociální pojišťovnu, aby ČSSZ zaslala **slovenské evidenční listy důchodového pojištění (zabezpečení) žadatele za dobu před a po 1. 1. 1993**. To Sociální pojišťovna učinila.

Ochránce konstatoval, že OSSZ neměla o zaslání evidenčních listů žádat, protože ji k tomuto postupu nezmocňuje žádná právní norma. Když už však měla ČSSZ tyto doklady od Sociální pojišťovny k dispozici, měla posoudit, zda stěžovateli na jejich základě lze poskytnout zálohu důchodu či nikoliv.

Ochránce uvedl, že díky společné minulosti má Česká republika ke Slovenské republice výrazně užití vztah než k ostatním členským státům Evropského hospodářského prostoru či k třetím zemím. Mezi oběma národy neexistuje jazyková bariéra (úředníci bez problémů rozumí obsahu listin vydaných v druhém státě) a právní řády obou republik jsou podobné i díky tomu, že do konce roku 1992 měly právní řád společný. Prokazování dob důchodového pojištění probíhá v obou státech podobně.

<sup>40</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 5. 2018, sp. zn. 2129/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6004>

<sup>41</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 12. 2016, sp. zn. 5955/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11382>

<sup>42</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 6. 2018, sp. zn. 7233/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11472>

V obou republikách vyplňují zaměstnavatelé u zaměstnanců evidenční listy důchodového pojištění (na Slovensku „důchodového zabezpečení“), které předávají orgánům správy sociálního zabezpečení. Tyto evidenční listy pak jsou stěžejními důkazními prostředky, z nichž ČSSZ a Sociální pojišťovna vycházejí při započítávání vnitrostátních dob pojištění. ČSSZ tedy je z úřední činnosti známo, že je vysoce pravděpodobné, že Sociální pojišťovna potvrdí jako slovenskou dobu důchodového pojištění všechny doby, které má doloženy evidenčními listy důchodového zabezpečení.

S přihlédnutím k těmto evidenčním listům tedy ČSSZ měla dospět k závěru, že žadatel s největší pravděpodobností splnil podmínky pro přiznání českého dílčího invalidního důchodu, a tedy i pro poskytování zálohy důchodu, což nakonec i potvrdila Sociální pojišťovna ve vyplněném formuláři SED P5000.<sup>43</sup>

### 1.3 Potvrzení o žití

Ochránce v předchozím období obdržel poměrně velké množství podnětů, v nichž si příjemci českých důchodů žijící v zahraničí stěžovali na průtahy ČSSZ s výplatou důchodu po zaslání potvrzení o žití, zejména v souvislosti s epidemií nemoci COVID-19.

Účel potvrzení  
o žití

Potvrzení o žití je **doklad, na jehož základě se vyplácí české důchody do zahraničí**. Tento doklad slouží k předcházení vzniku přeplatků na důchodových dávkách při úmrtí pojištěnců, kteří bydlí v cizině. Protože vymáhání přeplatků od pozůstalých může být spojeno s velkými administrativními potížemi, příp. se přeplatek může stát nevymahatelným, slouží potvrzení o žití k ochraně státního rozpočtu před plýtváním s veřejnými prostředky a k předcházení vzniku nedobytných pohledávek.

Osoby  
předkládající  
potvrzení o žití

Potvrzení o žití v současné době ČSSZ zasílají **všichni příjemci českých důchodů žijící v zahraničí**, vyjma osob, které bydlí v Polsku a důchod jim je vyplácen mezinárodní poštovní poukázkou<sup>44</sup>. Všechny důchody se do zahraničí vyplácí **zpětně**<sup>45</sup>, nikoliv dopředu, jak je tomu u vnitrostátních důchodových dávek<sup>46</sup>.

ČSSZ má na svých internetových stránkách **formuláře** potvrzení o žití v různých světových jazycích<sup>47</sup>. **Podpis** oprávněného na formuláři musí být **úředně ověřen**, přičemž na formuláři musí být vždy uvedeno datum, kdy k ověření podpisu došlo. Následně je třeba ověřené potvrzení zaslat ČSSZ poštou, e-mailem, jehož přílohou bude naskenované ověřené potvrzení o žití, podepsaným uznávaným elektronickým podpisem anebo prostřednictvím datové schránky<sup>48</sup>.

Pravidla pro četnost zasílání potvrzení o žití a pro následnou výplatu důchodu se liší podle toho, jakým způsobem jsou důchody do jiných států vypláceny a zda s nimi má ČR sjednanu elektronickou výměnu dat o úmrtí pojištěnců.

<sup>43</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 11. 7. 2023, sp. zn. 17465/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11910>

<sup>44</sup> Viz <https://www.cssz.cz/web/cz/podminky-pro-vyplatu-duchodu-do-zahranici>

<sup>45</sup> Ustanovení § 116 odst. 3 zopsz.

<sup>46</sup> Pravidelná výplata důchodů je v praxi ČSSZ nazývána jako lhůtová výplata.

<sup>47</sup> Viz [https://portal.cssz.cz/web/portal/tiskopisy-pro-pozivatele-duchodu/-/categories/37650?p\\_r\\_p\\_categoryId=37650](https://portal.cssz.cz/web/portal/tiskopisy-pro-pozivatele-duchodu/-/categories/37650?p_r_p_categoryId=37650)

<sup>48</sup> Blíže viz <https://www.cssz.cz/web/cz/-/vyplata-duchodu-do-zahranici-a-potvrzeni-o-ziti-zmeny-platne-od-1-7-2022>

### 1.3.1 Počátek zasílání potvrzení o žití

Ochránce se v rámci své praxe zabýval otázkou, **kdy je třeba se zasíláním potvrzení o žití začít.**

#### 1.3.1.1 Přiznání důchodu

ČSSZ běžně poskytuje důchodcům s bydlištěm v zahraničí splátky důchodu za období **ode dne vzniku nároku do dne podání žádosti o dávku**<sup>49</sup> **bez nutnosti předložit** za toto období **potvrzení o žití**, protože podání žádosti představuje důkazní prostředek o tom, že k tomuto dni žadatel o dávku žil. Ochránce pak od ČSSZ žádal, aby bez nutnosti předložit potvrzení o žití vyplácela rovněž splátky důchodů, jež žadateli náležely v průběhu řízení o důchodu (pokud nebyly vypláceny jako prozatímní dávka nebo záloha důchodu). Argumentoval tím, že výplata důchodu na základě potvrzení o žití se realizuje zpětně. Rozhodnutí o důchodu se doručuje do vlastních rukou adresáta<sup>50</sup>. Je-li mu rozhodnutí doručeno, je evidentní, že ke dni doručení žije, a je nadbytečné od něj žádat zaslání potvrzení o žití za dobu před doručením rozhodnutí o důchodu, protože žití oprávněného je v tomto případě prokázáno jinak (podobně jako podáním žádosti o důchod). ČSSZ však odmítla takto postupovat a splátky důchodu náležející za dobu řízení vyplácí po jeho skončení pouze na základě předložení potvrzení o žití.<sup>51</sup>

Potvrzení  
o žití od  
podání žádosti  
o důchod

#### 1.3.1.2 Změna bydliště v průběhu poskytování důchodu

Se zasíláním potvrzení o žití je třeba začít rovněž v případě, kdy **příjemce důchodu**, který dosud žil v ČR, **změní své bydliště do zahraničí**. Ochránce se zabýval podnětem stěžovatelky, která oznámila ČSSZ změnu adresy bydliště z ČR do zahraničí dopisem, jenž byl ČSSZ doručen dne 7. 3. 2022. Na to ČSSZ reagovala sdělením ze dne 6. 4. 2022, že potvrzuje doručení oznámení a že věc zpracovává. Po dalších dvou měsících, podáním ze dne 7. 6. 2022, informovala ČSSZ stěžovatelku, že výplatu starobního důchodu od 22. 5. 2022 převzalo oddělení výplat do zahraničí a že výplata bude poukazována po zaslání potvrzení o žití. **Dobu tří měsíců od oznámení změny bydliště do poskytnutí informací o změně způsobu výplaty důchodu ochránce vyhodnotil jako nepřiměřenou.** Zákon sice stanoví, že požádá-li příjemce dávky o změnu způsobu výplaty důchodu, je plátce důchodu povinen provést takovou změnu nejpozději od splátky důchodu splatné ve třetím kalendářním měsíci po kalendářním měsíci, v němž byla uplatněna žádost o takovou změnu.<sup>52</sup> Popsaná situace ale byla odlišná. ČSSZ po třech měsících teprve informovala stěžovatelku o tom, jak bude výplata jejího důchodu probíhat, a především tak učinila až poté, co zastavila lhůtovou výplatu. Tyto informace měla

Přesunutí  
bydliště do  
zahraničí

<sup>49</sup> Tento postup připadá do úvahy samozřejmě pouze tehdy, pokud pojištěnec o důchod požádá až po dni vzniku nároku na něj.

<sup>50</sup> Ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu.

<sup>51</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 11. 2018, sp. zn. 5425/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6458>

<sup>52</sup> Ustanovení § 64 odst. 4 zdp.

stěžovatelka obdržet předem, před zastavením lhůtové výplaty. Výplatu, kterou by stěžovatelka „normálně“ obdržela dne 22. 5. 2022, dostala až o více než dva měsíce později. A rozhodně tuto prodlevu nezavinila stěžovatelka, protože na sdělení ČSSZ o poukazování výplaty na základě potvrzení o žití reagovala zasláním ověřeného potvrzení v podstatě obratem.

Ochránce v postupu ČSSZ shledal porušení základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených ve správním řádu. Jde především o **zásadu výkonu státní správy jako služby veřejnosti**.<sup>53</sup> Podle ní každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Má věnovat náležitou pozornost všem podáním a řádně na ně odpovídat. Má povinnost poskytovat dotčeným osobám přiměřené poučení a pomáhat při dosažení cílů, které osoba svým podáním sleduje. Nelze opomenout i **zásadu rychlosti**.<sup>54</sup> Z ní plyne požadavek, aby úřady vyřizovaly věci rychle, v přiměřeném čase, bez zbytečných průtahů.<sup>55</sup>

### 1.3.2 Zasilání potvrzení o žití v průběhu poskytování důchodu

V průběhu poskytování důchodu platí různá pravidla pro zasilání potvrzení o žití v závislosti na způsobu výplaty důchodu.

#### 1.3.2.1 Výplata důchodů bankovním šekem nebo mezinárodní poštovní poukázkou

Předkládání  
potvrzení o žití  
1x ročně

V těchto případech mají příjemci českých důchodů povinnost zaslat ČSSZ potvrzení o žití pouze **jedenkrát ročně** a důchody jsou jim vypláceny zpětně vždy za předchozí kalendářní čtvrtletí<sup>56</sup>. Při tomto způsobu výplaty dávek důchodového pojištění obvykle v praxi nenastávají potíže.

#### 1.3.2.2 Výplata důchodů na účty u bank

Příjemcům důchodů, kteří se v ČR obvykle nezdržují, se důchody nejčastěji vyplácejí na jejich bankovní účty. Důchod je možné vyplatit na účet vedený u zahraniční banky nebo u banky v České republice nebo pobočky zahraniční banky nebo spořitelního a úvěrního družstva v České republice.

Předkládání  
potvrzení o žití  
dle uvážení  
příjemce  
důchodu

Důchod se vždy vyplatí **zpětně** za období ode dne vzniku nároku na výplatu dávky nebo ode dne následujícího po posledním dni, za který náležela poslední vyplacená splátka dávky, do konce kalendářního měsíce, v němž bylo vystaveno potvrzení o žití. Za **den vystavení potvrzení o žití** je třeba považovat den, kdy byl

<sup>53</sup> Ustanovení § 4 správního řádu.

<sup>54</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

<sup>55</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 3. 2023, sp. zn. 15981/2022/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11692>

<sup>56</sup> Ustanovení § 116 odst. 3 písm. b) zopsz.



**úředně ověřen podpis oprávněného** na tomto dokumentu. Potvrzení o žití oprávněný zasílá plátcí dávky **nejvýše jednou za kalendářní měsíc**.<sup>57</sup>

Pro výplatu dávky po doručení potvrzení o žití není zákonem stanovena lhůta. ČSSZ je však povinná vyřizovat všechny věci bez zbytečných průtahů.<sup>58</sup> Musí proto důchod vyplatit **v přiměřené lhůtě** ode dne obdržení potvrzení o žití<sup>59</sup>. Při určování, jaká lhůta je přiměřená, je třeba vždy přihlížet ke specifickým každé vyřizované věci. Vyřízení výplaty může trvat delší dobu, ale tato delší doba musí mít objektivní důvody, tj. musí být ospravedlnitelná. Požadavek na vyřízení věci rychle, bez zbytečných průtahů, nemůže mít za následek to, že správní orgán rezignuje na svou povinnost postupovat v souladu se zákonem a zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

ČSSZ musí v každé věci posoudit, zda potvrzení o žití obsahuje předepsané náležitosti, určit období, za něž má být pojištěnci důchod vyplacen, vypočítat dávky za dané období včetně valorizací, případně i exekučních srážek. S ohledem na tyto skutečnosti dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že lhůta přiměřená pro realizaci výplaty dávky činí **30 dnů**. Tato lhůta je obecně přijímána jako přiměřená lhůta k vydání rozhodnutí nebo k realizaci jiného úkonu orgánu veřejné správy, pokud se nejedná o zcela jednoduchý úkon, který by správní orgán měl učinit bezodkladně (obratem),<sup>60</sup> nebo naopak o úkon velmi složitý, jehož realizace vyžaduje delší dobu než 30 dnů.

Pokud tedy ČSSZ v běžném, nekomplikovaném případě nevyplatí důchod do 30 dnů ode dne doručení potvrzení o žití, dopustí se **nezákonné nečinnosti**.<sup>61</sup>

Ochránce řešil případ, kdy stěžovatel namítal průtahy v postupu ČSSZ při provádění výplaty důchodu po zaslání potvrzení o žití. Šetřením zjistil, že ČSSZ odeslala splátky důchodu, které stěžovateli náležely, na účet stěžovatele v přiměřené lhůtě ode dne doručení potvrzení o žití. Platba se jí však vrátila zpět, protože **stěžovatel svůj účet v mezidobí zrušil, ČSSZ tuto skutečnost neoznámil** a nesdělil jí ani číslo svého nového účtu pro výplatu dávky. Ochránce tudíž konstatoval, že ČSSZ se nedopustila při výplatě důchodu pochybení.<sup>62</sup>

V jiném případě stěžovatel naopak ČSSZ současně s potvrzením o žití zaslal i žádost o provedení výplaty důchodu na jiný účet u banky v zahraničí, který si zvolil. V tomto případě nelze od ČSSZ spravedlivě žádat, aby výplatu důchodu realizovala do 30 dnů od doručení potvrzení o žití. ČSSZ totiž musí vyřídít **žádost o změnu účtu, na který má být důchod poskytován**. U vnitrostátních důchodů je ČSSZ povinná realizovat změnu bankovního účtu nejpozději od splátky důchodu splatné **ve třetím kalendářním měsíci** po kalendářním měsíci, v němž byla uplatněna žádost

Přiměřená lhůta pro výplatu důchodu po doručení potvrzení o žití

Delší doba pro výplatu důchodu při nesplnění oznamovací povinnosti příjemce

Delší doba pro výplatu důchodu při současném zaslání potvrzení o žití a žádosti o změnu účtu

<sup>57</sup> Ustanovení § 116 odst. 3 písm. a) zopsz.

<sup>58</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 věta první správního řádu.

<sup>59</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

<sup>60</sup> Ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu.

<sup>61</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 10. 2021, sp. zn. 4824/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9708> nebo zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 5. 2021, sp. zn. 2200/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11430>

<sup>62</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. 1311/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11326>



o její provedení<sup>63</sup>. Toto pravidlo je třeba na změnu účtu osob žijících v zahraničí aplikovat přiměřeně (výplata probíhá odlišně), a to tak, že by ji ČSSZ měla provést nejpozději **do konce třetího kalendářního měsíce po měsíci, v němž žádost o změnu účtu obdržela**. Žádost o změnu účtu pro výplatu důchodu, kterou ČSSZ obdržela v únoru 2021, tedy byla povinna vyřídit nejpozději do konce května 2021. Lhůta pro provedení změny účtu, na který má být důchod vyplácen, je dostatečně dlouhá i pro vyhodnocení splnění náležitostí potvrzení o žití, určení, za jaké období mají být splátky důchodu jeho příjemci zaslány, a pro výpočet jejich výše (příp. i pro provedení srážek z nich). Ochránce proto dospěl k závěru, že není namístě k zákonné lhůtě pro realizaci změny účtu, na který má být důchod vyplácen, přičítat ještě přiměřenou lhůtu pro uskutečnění výplaty důchodu na základě zasláního potvrzení o žití. V tomto případě skončila přiměřená lhůta pro výplatu dávky současně s lhůtou pro provedení změny účtu určeného pro výplatu dávky, tj. posledním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž ČSSZ obdržela žádost o změnu účtu a potvrzení o žití.<sup>64</sup>

#### Den výplaty důchodu

Ochránce se rovněž zabýval určením dne, kdy dojde k **výplatě důchodu**. Za tento den je u vnitrostátních důchodů považován termín pravidelné lhůtové výplaty, tj. den, kdy je příjemci důchod připsán na jeho účet nebo kdy ho obdrží od držitele poštovní licence<sup>65</sup>.

U důchodů vyplácených na účty u zahraničních bank ČSSZ vždy provede poukaz výplaty, následně odešle příkaz k platbě České národní bance, která platbu zúčtuje (odešle) a cca do tří pracovních dnů je poukázána částka připsána na účet příjemce v rámci Evropského hospodářského prostoru. Za den výplaty je pak třeba označit den, kdy příjemci dávky je poukázána částka **připsána na jeho účet**. Doba od provedení poukazu do zaúčtování platby by měla být co nejkratší. Ochránce se setkal s případem, kdy ode dne vyhotovení poukazu důchodu do dne zaúčtování uběhlo 7 kalendářních dnů. Další až tři pracovní dny trvalo, než byla dávka připsána na účet její příjemkyně. Ochránce proto vyslovil závěr, že **k zúčtování (odeslání) poukázané částky do zahraničí by mělo dojít obratem po vyhotovení poukazu, nikoliv až za týden od jeho vyhotovení**. Tato doba je nepřiměřeně dlouhá.<sup>66</sup>

#### 1.3.2.3 Výplata důchodů na účty u bank v době nouzového stavu

#### Předkládání potvrzení o žití v nouzovém stavu

V době nouzového stavu vyhlášeného vládou ČR v důsledku epidemie nemoci COVID-19 platila **méně přísná pravidla pro předkládání potvrzení o žití**<sup>67</sup>. ČSSZ v této době uznávala potvrzení o žití, jež **nebyla opatřena ověřeným podpisem** a umožňovala zaslání potvrzení o žití **e-mailem bez zaručeného elektronického**

<sup>63</sup> Ustanovení § 64 odst. 4 zdpo.

<sup>64</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 11. 2021, sp. zn. 4345/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11354>

<sup>65</sup> Ustanovení § 116 odst. 1 zopsz.

<sup>66</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. 1617/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11350>

<sup>67</sup> Viz <https://www.cssz.cz/web/cz/-/vyplata-uchodu-do-zahranici-v-dobe-mimoradne-pandemicke-situace-covid-19->

**podpisu.** K tomuto potvrzení o žití však musel příjemce důchodu ČSSZ sdělit **důvod**, proč nebylo možné nechat ověřit podpis na potvrzení o žití (např. z důvodu uzavření místních úřadů v důsledku epidemie).

Ochránce řešil případ stěžovatelky, která v únoru 2021 ČSSZ zaslala úředně neověřené potvrzení o žití, současně však ČSSZ **nesdělila důvody**, které by jí bránily nechat ověřit svůj podpis na tomto dokumentu. Ochránce neshledal pochybení ČSSZ, když na základě tohoto potvrzení o žití požadovanou splátku důchodu stěžovatelce nevyplatila. Zabýval se ale tím, jak měla ČSSZ postupovat poté, co zjistila, že výplatu důchodu nemůže provést. Přitom vyšel z premisy, že potvrzení o žití je podáním určeným správnímu orgánu.<sup>68</sup> Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.<sup>69</sup> **Sdělení o tom, jakými vadami potvrzení o žití trpí, jak je má adresát odstranit a v jaké lhůtě,** musí ČSSZ důchodci odeslat **ve lhůtě přiměřené pro realizaci výplaty** dávky, tj. do 30 dnů ode dne doručení potvrzení o žití. V případě, kdy tak neučiní, dopouští se **nezákonné nečinnosti**<sup>70</sup>.

Odstraňování  
vad potvrzení  
o žití

Stejně pochybení ochránce konstatoval v případě, kdy stěžovatelka i v době epidemie nemoci COVID-19 zasílala ČSSZ každý měsíc úředně ověřené potvrzení o žití. V jednom měsíci však došlo k tomu, že úředně ověřené potvrzení o žití **neobsahovalo datum, kdy došlo k legalizaci (ověření) podpisu** důchodkyně. ČSSZ ponechala neprůkazné potvrzení o žití bez reakce a stěžovatelku neupozornila na chybějící datum ověření podpisu. ČSSZ zdůvodnila svůj postup tím, že dostávala nadměrné množství korespondence, narůstala její agenda a úřad fungoval v nouzovém stavu. To sice bylo pochopitelné, navíc výplata byla zdržena v podstatě jen o jeden měsíc, protože v dalším kalendářním měsíci stěžovatelka ČSSZ zaslala další ověřené potvrzení o žití. Na druhou stranu ale důchod představuje prostředky k zajištění živobytí, a jak vyplývalo z vyjádření ČSSZ, v případě stěžovatelky nebyla měsíční výše důchodu zanedbatelná, nejednalo se o důchod řádově ve stovkách korun. Zdržení výplaty, byť o měsíc, tak bylo citelným zásahem do finanční situace stěžovatelky.<sup>71</sup>

Naopak pochybení v postupu ČSSZ ochránce neshledal v případě, kdy stěžovatel ve svém podnětu ze dne 1. 8. 2022 namítal, že mu ČSSZ nevyplatila starobní důchod za poslední čtyři měsíce, ačkoliv jí dvakrát zaslal potvrzení o žití a věc telefonicky urgoval. Ochránce šetřením zjistil, že ČSSZ první potvrzení o žití obdržela dne 11. 7. 2022. Na něm bylo vyznačeno pouze datum vyplnění dokladu dne 1. 7. 2022. Chybělo však datum úředního ověření podpisu příjemce důchodu. Z tohoto důvodu ČSSZ nepovažovala doklad pro výplatu důchodu za průkazný. Nové potvrzení o žití s předepsanými náležitostmi obdržela ČSSZ od stěžovatele **po 14 dnech od doručení prvního s formálními nedostatky**. Ochránce dospěl k závěru, že nebylo

<sup>68</sup> Ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu.

<sup>69</sup> Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu.

<sup>70</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 10. 2021, sp. zn. 4824/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9708>

<sup>71</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 141/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11352>

namíste ČSSZ vytýkat, že stěžovateli nezaslala výzvu k odstranění vad podání, protože stěžovatel jí ve 30denní lhůtě sám zaslal opravené potvrzení o žití.<sup>72</sup>

### 1.3.2.4 Výplata důchodů při elektronické výměně dat o úmrtí pojištěnců

Předkládání  
potvrzení o žití  
1x ročně

Od 1. 1. 2022 si začaly ČSSZ a Sociální pojišťovna **elektronicky vyměňovat údaje o úmrtí pojištěnců**. Při elektronické výměně dat o úmrtí pojištěnců se důchody vyplácí zpětně v měsíčních lhůtách určených plátcem dávky (ČSSZ); potvrzení o žití zasílá oprávněný plátec dávky **jednou ročně**<sup>73</sup>, vždy v únoru.

Na nadbytečnost tohoto zákonného požadavku si ochránci stěžoval příjemce českého důchodu bydlící na Slovensku. Namítal, že příjemci slovenských důchodů žijící v České republice nemají povinnost zasílat jednou ročně potvrzení o žití Sociální pojišťovně. Ochránce toto tvrzení ověřil na internetových stránkách slovenského nositele důchodového pojištění a zjistil, že je pravdivé. Začal se proto zabývat otázkou, zda by stejný režim neměl být zaveden i pro příjemce českých důchodových dávek žijící na Slovensku. V březnu 2022 ČSSZ požádal o zaslání vyjádření. ČSSZ ochránci v květnu 2022 sdělila, že její dosavadní zkušenosti s výměnou dat jsou pozitivní, výměna dat funguje dobře. Určitý problém představovala skutečnost, že z celkového počtu klientů bydlících na Slovensku (cca 37 000) se slovenské straně nepodařilo ztotožnit cca 260 osob. ČSSZ a Sociální pojišťovna proto podnikaly společně kroky k identifikaci těchto klientů.

Výhody  
a úskali  
zrušení povinnosti  
zasílat  
potvrzení o žití

Potvrzení o žití není nezbytné pro zajištění řádné činnosti ČSSZ. Zrušení ročního zpracovávání potvrzení o žití by ČSSZ ušetřilo náklady (na tisk a expedici formulářů potvrzení o žití a na urgence) a kapacity spojené s jeho zpracováváním, urgencemi, zastavováním a následně uvolňováním výplat důchodů. Na druhou stranu ČSSZ neměla jednoznačně prokázáno, že se lze vždy spolehnout na zaslání elektronické informace o žití klienta (např. při jeho úmrtí mimo území Slovenské republiky). Sdělila, že jednoznačně bude moci vyhodnotit nezbytnost zasílání potvrzení o žití poté, co jí ho příjemci důchodů žijící na Slovensku zašlou na jaře 2023.

Ochránce se proto rozhodl v dané věci vyčkat do doby, kdy ČSSZ bude mít zpracovány všechny případy příjemců důchodů žijících na Slovensku. Pokud bude elektronická výměna dat o úmrtí pojištěnců fungovat bez obtíží, zváží ochránce doporučit Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby připravilo novelu zopsz tak, aby příjemci důchodových dávek žijící na Slovensku nemuseli ČSSZ zasílat potvrzení o žití.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 10. 2022, sp. zn. 15007/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11594>

<sup>73</sup> Ustanovení § 116 odst. 4 zopsz.

<sup>74</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 11. 2022, sp. zn. 6633/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10950>

### 1.3.3 Potvrzení o žití určená pro zahraniční nositele důchodového pojištění

Předkládání potvrzení o žití vyžaduje od příjemců důchodů naprostá většina států<sup>75</sup>. V ČR žijí tisíce lidí, kteří pobírají celý důchod nebo jeho část z jiného státu.

Na ochránce se obrátila 78letá seniorka s podnětem, v němž si stěžovala, že městský úřad v místě jejího bydliště od ní žádá, aby mu uhradila správní poplatek za ověření podpisu na potvrzení o žití určeném německému nositeli důchodového pojištění. Zmínila, že její zdravotní stav jí již neumožňuje, aby jela do okresního města na okresní správu sociálního zabezpečení, která podpisy ověřuje zdarma.

Ochránce v rámci šetření zjistil, že městský úřad vyžaduje úhradu **správního poplatku za legalizaci** na základě metodiky Ministerstva vnitra ČR vycházející ze stanoviska Ministerstva financí ČR k výkladu pravidel pro osvobození od správních poplatků.<sup>76</sup> V něm Ministerstvo financí uvedlo, že od správních poplatků jsou osvobozeny úkony související s prováděním zvláštních právních předpisů taxativně uvedených v zákoně o správních poplatcích, tedy i úkony související s prováděním zvláštních právních předpisů o sociálním zabezpečení a o důchodovém pojištění. Vzhledem k tomu, že se jedná výlučně o právní předpisy, které jsou součástí právního řádu ČR, lze přiznat osvobození pouze u úkonů, které slouží pro uplatnění práva podle těchto předpisů, a to bez ohledu na skutečnost, zda bude právo uplatněno v tuzemsku či v zahraničí (např. u českého zastupitelského úřadu). Ověření podpisu na potvrzení o žití určené ČSSZ bude od poplatku osvobozeno, kdežto ověření podpisu pro zahraničního nositele důchodového pojištění bude zpoplatněno.

Tuto metodiku ochránce vyhodnotil tak, že je v rozporu s čl. 76 odst. 2 nařízení 883/2004 a s mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení, které má Česká republika uzavřeny se státy mimo Evropský hospodářský prostor.

V případě stěžovatelky se jednalo o porušení čl. 76 odst. 2 nařízení 883/2004, podle něhož si pro účely tohoto nařízení poskytují orgány a instituce členských států **navzájem pomoc a jednají, jako by šlo o provádění jejich vlastních právních předpisů**. Správní pomoc poskytovaná uvedenými orgány a institucemi je zásadně bezplatná.

Nařízení 883/2004 je přímo účinným právním předpisem EU, tj. i kdyby v ČR byly úkony související s prováděním důchodového pojištění zpoplatněny, ověřování podpisu na potvrzení o žití představuje právní pomoc pro druhý členský stát, jež má za cíl zamezit vzniku přeplatku na důchodu v případě úmrtí příjemce důchodu, tj. mělo by být bezplatné.

Úřady, které provádějí ověřování podpisů, by proto od osob, jež je požádají o ověření podpisu na potvrzení o žití určeném pro nositele důchodového pojištění z jiného členského státu EHP, neměly žádat úhradu správního poplatku za ověření podpisu. Totéž platí pro ověřování podpisů na potvrzeních o žití pro nositele důchodového pojištění z dalších států, s nimiž má Česká republika uzavřenu smlouvu o sociálním zabezpečení. V každé smlouvě je zakotvena vzájemná pomoc a úzká spolupráce státních orgánů smluvních stran při provádění smlouvy, obvykle

Vybírání  
správního  
poplatku  
za ověření  
podpisu na  
potvrzení o žití

Vzájemná  
pomoc mezi  
nositeli  
důchodového  
pojištění

Bezplatné  
ověřování  
podpisů na  
potvrzeních  
o žití na OSSZ

<sup>75</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 6. 2016, sp. zn. 2555/2013/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4188>

<sup>76</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

spojená s dodatkem, „jako by se jednalo o provádění vlastních vnitrostátních předpisů“, příp. doplněná o výslovné osvobození od správních, konzulárních či soudních poplatků. Proto také všechny orgány správy sociálního zabezpečení ověřují podpisy na potvrzeních o žití určených pro zahraniční smluvní instituce zdarma.

Jednání  
ochránce  
s příslušnými  
ministerstvy

Poněvadž ochránce zjistil, že městský úřad postupoval podle protiprávní metodiky Ministerstva vnitra, začal podnikat kroky k její změně<sup>77</sup>. Obrátil se na všechna tři ministerstva, do jejich působnosti daná problematika spadá (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí a Ministerstvo práce a sociálních věcí) a požádal je o to, aby ve vzájemné spolupráci zjednal nápravu.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ochránce sdělilo, že všechny správy sociálního zabezpečení ověřují podpisy na potvrzeních o žití určených zahraničním nositelům důchodového pojištění ze smluvních států zdarma, a měly by tak činit i ostatní ověřující úřady.

Rovněž Ministerstvo financí a Ministerstvo vnitra akceptovaly argumentaci ochránce a uznaly, že ověření podpisu na potvrzení o žití pro zahraničního nositele důchodového pojištění ze smluvního státu musí být osvobozeno od správního poplatku.

Osvobození  
ověření  
podpisu na  
potvrzení o žití  
od správního  
poplatku

Na základě shodných postojů všech tří ministerstev pak Ministerstvo vnitra vydalo v prosinci 2022 **novou metodiku** k osvobození od správního poplatku za ověřování podpisů na potvrzeních o žití, která již je v souladu s právem Evropské unie i s mezinárodněprávními závazky České republiky v oblasti sociálního zabezpečení<sup>78</sup>.

## 2. NĚKTERÁ PROCESNÍ SPECIFIKA

Ochránce se zabýval větším množstvím podnětů, v nichž prověřoval věcnou správnost a zákonnost procesního postupu ČSSZ.

### 2.1 Obsah potvrzení o českých dobách pojištění

Potvrzení  
o dobách  
pojištění

Potvrzení o českých dobách pojištění ČSSZ zasílá jednak pojištěnci (osobní list důchodového pojištění), jednak zahraničnímu nositeli důchodového pojištění (dřívejší formulář E 205, v současné době SED P5000). Při vyhotovování potvrzení o dobách pojištění vychází ČSSZ z údajů, které má založeny ve své úřední evidenci. Hodnotí důkazní prostředky předložené pojištěncem a v případě pochybností může provést šetření doby pojištění (stejně jako ve vnitrostátních případech).

Ochránce obdržel podnět, v němž si žadatelka o italský a český starobní důchod stěžovala, že ČSSZ zaslala italskému nositeli důchodového pojištění chybně vyplněné potvrzení o jejích českých dobách důchodového pojištění (SED P5000).

<sup>77</sup> Šetření z vlastní iniciativy ochránce sp. zn. VI 31/2021/SZD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11308>

<sup>78</sup> Metodická informace č. 17/2022 je dostupná zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-na-useku-overovani-vidimace-a-legalizace.aspx>



do doby, než nositel důchodového pojištění druhého členského státu vydá nové potvrzení o dobách pojištění.

Pochybnosti  
o správnosti  
informací  
uvedených  
v potvrzení

Problém nastává v situaci, kdy ČSSZ má **vážné pochybnosti o tom, že obsah zahraničního potvrzení o dobách důchodového pojištění je v souladu s právem**. V těchto případech ČSSZ jedná se svými zahraničními protějšky a předává jim podklady, které jí o sporné době pojištění předložil pojištěnec a žádá změnu jejich postoje.

Předložení  
sporu Správní  
komisi

Pokud zahraniční nositel odmítne změnu provést, připadá v úvahu, aby ČSSZ prostřednictvím MPSV předložila věc **Správní komisi**. Toto řešení však není příliš efektivní. ČSSZ v těchto případech proto pojištěnce odkazuje, aby využili možnosti bránit se proti postupu zahraničního nositele důchodového pojištění **oprávněnými prostředky v příslušném členském státě** (aby napadli jeho rozhodnutí o důchodu z důvodu nezhodnocení určité doby pojištění).

Popsaný postup je možné demonstrovat na těchto příkladech:

#### *a) Krácení nepřispěvkových dob polským nositelem důchodového pojištění*

Typický případ představuje opakovaný postup polského nositele důchodového pojištění, který osobám, jež byly důchodově pojištěny i v jiných členských státech, krátil uznané polské náhradní doby pojištění (nepřispěvkové doby). Tyto náhradní doby jim uznával pouze v rozsahu 1/3 polských příspěvkových dob, nikoliv v rozsahu 1/3 všech příspěvkových dob získaných i v jiných členských státech. Tento postup vyhodnotil Soudní dvůr EU ve věci paní Tomaszewské jako rozporný se zásadou sčítání dob pojištění<sup>80, 81</sup>. Přesto v něm polský nositel dále pokračoval a ČSSZ s ním opakovaně jednala, aby potvrzoval náhradní doby pojištění (zejména studium) v souladu se závěry uvedenými v rozsudku Soudního dvora EU.

#### *b) Nepotvrzení dob péče o dítě, studia a nezaměstnanosti rumunským nositelem pojištění*

Ochránce řešil případ stěžovatelky, která předtím, než požádala o starobní důchod, byla výdělečně činná v Rumunsku a v České republice. V Rumunsku také studovala a osobně pečovala o 3 děti do 4 let jejich věku. Rumunsko jí však období péče o děti nepotvrdilo jako doby důchodového pojištění. ČSSZ nezbylo než při rozhodování o dílčím českém starobním důchodu zhodnotit pouze doby pojištění, které potvrdil rumunský nositel. V důsledku toho ČSSZ žádost o český důchod zamítla z důvodu chybějící doby důchodového pojištění.

Protože ČSSZ měla podezření, že údaje v potvrzení o rumunských dobách pojištění nemusejí být správné, znovu se po obdržení SED P5000 obrátila na svůj rumunský protějšek a informovala jej o třech dětech vychovaných stěžovatelkou, o jejím studiu i o době nezaměstnanosti v Rumunsku, tak jak tyto skutečnosti uvedla stěžovatelka při podání žádosti o přiznání důchodu. ČSSZ rovněž dodatečně postoupila rumunskému nositeli pojištění potvrzení o studiu v Rumunsku, jež jí zaslala stěžovatelka v námitkovém řízení proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dílčí český

<sup>80</sup> V současnosti vtělenou do čl. 6 nařízení 883/2004.

<sup>81</sup> Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 3. 3. 2011. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Nowym Sączu proti Stanisławě Tomaszewské. Věc C440/09.



starobní důchod. Bohužel ani na základě opakovaných jednání rumunský nositel pojištění tyto doby stěžovatelce dodatečně nezhodnotil<sup>82</sup>.

V praxi však dochází i k případům, kdy **ČSZ nemá pochybnosti o správnosti údajů zanesených do potvrzení o zahraničních dobách pojištění, přestože účastník řízení nesprávnost namítá.**

Nejvyšší správní soud proto definoval situace, kdy by se ČSZ měla na zahraničního nositele důchodového pojištění obrátit a kdy nikoliv.

#### **a) Případy, kdy ČSZ má povinnost se na zahraničního nositele obrátit**

Nejvyšší správní soud konstatoval, že ČSZ je povinna se na zahraničního nositele důchodového pojištění obrátit, pokud v řízení dojde k situaci, kterou je třeba vyjasnit. Za takovou situaci označil (ve shodě s Krajským soudem v Brně)<sup>83</sup> případ, kdy žalobkyně, která brojila proti rozhodnutí ČSZ o nepřiznání invalidního důchodu z důvodu nezískání potřebné doby důchodového pojištění, ČSZ předložila potvrzení Úřadu práce, sociálních věcí a rodiny Senica, že byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání od 1. 1. 2001 do 16. 4. 2002 a od 4. 1. 2003 do 18. 8. 2004. Sociální pojišťovna však tyto doby do formuláře E 205 SK nezaznamenala, ani ČSZ, ani žalobkyni nijak neinformovala, proč tyto doby neuznala za náhradní dobu pojištění.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že existuje rozpor v údajích obsažených v předložených důkazních prostředcích, přičemž ČSZ sama tento rozpor odstranit nemůže, neboť se jedná o slovenské doby pojištění. Uvedený rozpor v listinných důkazech nelze vyřešit tím způsobem, že ČSZ zvolí jeden z těchto listinných důkazů (potvrzený formulář E 205 SK) a bude z něj vycházet a další listinné důkazy zpochybňující takto zjištěný skutkový stav jednoduše opomene a nepřihlédne k nim. Skutečnost, že slovenský nositel pojištění měl potvrzení úřadu práce o vedení žadatelky o důchod v evidenci uchazečů o zaměstnání při vyhotovování potvrzení o slovenských dobách pojištění k dispozici, totiž nevylučuje, že na jeho straně mohlo dojít k chybě při posouzení dob pojištění žadatelky o důchod.

Nejvyšší správní soud ČSZ v obecné rovině přisvědčil, že není povinna šetřit, zda cizozemský nositel pojištění postupoval při hodnocení dob pojištění získaných podle jeho právních předpisů v souladu s jeho vlastní legislativou. Pokud však z předložených listin vyplývá **zásadní nesrovnalost**, je třeba, aby se ČSZ (v souladu se svou povinností zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností tak, aby bylo možné ve věci zákonně rozhodnout) dotázala zahraničního nositele pojištění na tuto nesrovnalost a vyžádala si jeho stanovisko a vysvětlení. ČSZ se proto musí obrátit na slovenského nositele pojištění a požádat jej, aby situaci vysvětlil a upřesnil, zda předmětnou dobu hodnotil jako dobu pojištění nebo nikoliv a z jakého důvodu tak postupoval.<sup>84</sup>

ČSZ se poté obrátila na Sociální pojišťovnu, aby případné doby pojištění doplnila a potvrdila, popř. aby objasnila, proč období vedení žalobkyně v evidenci uchazečů o zaměstnání u slovenského úřadu práce nehodnotila jako náhradní dobu

<sup>82</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 12. 2022, sp. zn. 12765/2022/VOP/, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11496>

<sup>83</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2018, č. j. 34 Ad 1/2018-60.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Ads 381/2018-26.



pojištění. Sociální pojišťovna ČSSZ sdělila, že formulář E 205 SK zůstává v platnosti, neboť dobu evidované nezaměstnanosti žalobkyně nebylo možné hodnotit pro důchodové účely. ČSSZ proto vydala nové zamítavé rozhodnutí, vůči němuž se pojišťovna bránila námitkami a správní žalobou. Tu jako nedůvodnou zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 6. 2020, č. j. 34 Ad 10/2019-30.

**b) Případy, kdy ČSSZ nemusí zahraničního nositele pojištění kontaktovat**

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ČSSZ nemusí žádat vysvětlení nezhodnocení tvrzené doby pojištění v případě, kdy **žadatelka o důchod v řízení před ČSSZ nevznesla proti údajům od zahraničního nositele pojištění žádné námitky** a sama ČSSZ neměla pochybnosti o správnosti údajů zanesených do potvrzení o zahraničních dobách pojištění. Ničím nepodložené výhrady žadatelka o důchod uplatnila až v řízení před Krajským soudem v Brně. Krajský soud tedy správně uzavřel, že ČSSZ vzhledem k okolnostem musela vystavit osobní list důchodového pojištění pojištěnky na základě údajů obdržených od slovenského nositele pojištění, přičemž nevystaly-li v řízení před ČSSZ žádné pochybnosti o správnosti těchto údajů, nebylo namístě, aby se ČSSZ ex offio obracela na slovenského nositele pojištění s jakýmkoli dotazy. ČSSZ nepřísluší přezkoumávat údaje potvrzené slovenským nositelem pojištění. Naopak, z čl. 5 odst. 1 nařízení 987/2009 jednoznačně vyplývá, že žalovaná a české soudy jsou vázány dokumenty vydanými slovenským nositelem důchodového pojištění, včetně jím (v příslušném formuláři) sdělenými informacemi o době pojištění získané pojištěnkou na území Slovenska.<sup>85</sup>

Další situací, kdy ČSSZ není povinna na základě výhrad žadatele o dávku žádat od zahraničního nositele důchodového pojištění bližší vysvětlení, proč určitou dobu nepotvrdil, je případ, kdy **pojištěnec vyjadřuje nespokojenost se zahraniční právní úpravou účasti na důchodovém pojištění**.

K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl ve věci, v níž se žalobce domáhal toho, aby mu ČSSZ při rozhodování o jeho žádosti o invalidní důchod zhodnotila dobu výkonu zaměstnání v německé věznici. ČSSZ si vyžádala potvrzení o německých dobách pojištění. Německý nositel ji informoval, že doby zaměstnání ve vězení nepodléhají povinnému pojištění; proto nemohl žalobci žádnou dobu pojištění na území Německa potvrdit.

Žalobce vznesl řadu výhrad proti postupu německého nositele pojištění, který mu předmětné doby nepotvrdil jako doby pojištění. Krajský soud v Ústí nad Labem věc vyhodnotil tak, že ČSSZ si správně vyžádala od německého nositele pojištění potvrzení o dobách pojištění žalobce získaných na jeho území a z tohoto potvrzení správně vycházela.

Nejvyšší správní soud dodal, že pro účely zjištění existence nároku na důchodovou dávku hodnotí dobu pojištění výhradně nositel pojištění státu, podle jehož právních předpisů měla být doba pojištění získána, a to podle vlastního práva. Na hodnocení doby pojištění, kterou měl stěžovatel získat prací v německé věznici, dopadají pouze německé právní předpisy a institucí příslušnou k hodnocení této doby je pouze německý nositel pojištění. S ohledem na princip aplikace jednoho právního řádu (čl. 11 odst. 1 nařízení 883/2004) nelze posléze stejnou dobu hodnotit

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, č. j. 3 Ads 273/2020-31.

ještě jednou, optikou českých právních předpisů. Z čl. 5 odst. 1 nařízení 987/2009 vyplývá, že ČSZ je vázána dokumenty vydanými německým nositelem pojištění, a to včetně jím (v příslušném formuláři) sdělených informací o době pojištění získané žalobcem na území Německa. ČSZ tvrzenou zahraniční dobu pojištění žadatele nezjišťuje ani nehodnotí; informace fakticky toliko ověřuje u příslušného zahraničního nositele pojištění, z jehož závazného sdělení vychází. Podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 987/2009 má ČSZ toliko **povinnost vyjasnit případné pochybnosti o správnosti skutečností, které jsou podkladem pro údaje uvedené v závazném sdělení zahraničního nositele pojištění**; v posuzované věci však o předmětných skutečnostech žádné pochybnosti nepanovaly. Žalobce nesporel zjištěnou dobu zaměstnání ani její právní hodnocení z hlediska získané doby pojištění; **nesouhlasil s německou právní úpravou jako takovou**. ČSZ však nenáleží ji hodnotit. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěry krajského soudu, že ČSZ při zjišťování doby pojištění žalobce v Německu postupovala v souladu s českými předpisy i s právem Evropské unie a že v posuzovaném případě nebyly žalobcovy námitky týkající se souladu německé právní úpravy s předpisy Evropské unie relevantní a nebylo povinností ČSZ se jimi blíže zabývat.<sup>86</sup>

### 2.3 Čestné prohlášení o trvání manželství ke dni úmrtí manžela/-ky

Ochránce řešil podnět stěžovatelky, původem Česky dlouhodobě bydlící ve Španělsku, týkající se průtahů v řízení o přiznání vdovského důchodu. Stěžovatelka k podnětu přiložila výzvu ČSZ k odstranění vad žádosti o důchod. V ní ČSZ stěžovatelce sdělila, že o její žádosti nemůže rozhodnout do doby, než jí stěžovatelka předloží čestné prohlášení s jejím vlastnoručním podpisem, že její manželství se zesnulým nebylo rozvedeno a trvalo až do dne úmrtí manžela.

**Důkazní prostředky o existenci manželství**

Ochránce dospěl k závěru, že ČSZ postupovala v rozporu s právem, když od stěžovatelky předložení tohoto čestného prohlášení požadovala. Čestné prohlášení není důkazním prostředkem, kterým se prokazuje trvání manželství ke dni úmrtí pojištěnce pro účely posouzení vzniku nároku na pozůstalostní důchod. Trvání manželství se běžně prokazuje **oddacím, eventuálně úmrtním listem** a v případech s evropským prvkem rovněž **formulářem E 203** potvrzeným nositelem důchodového pojištění státu, v němž má žadatel o důchodovou dávku bydliště (ten ověří existenci manželství na svém území).

ČSZ měla před odesláním výzvy k dispozici oddací list, z něhož bylo patrné, že stěžovatelka se zesnulým uzavřela manželství. Dále disponovala úmrtním listem vystaveným španělským matričním úřadem, v němž bylo uvedeno, že v době úmrtí byl manžel stěžovatelky ženatý („casado“). Bohužel v úmrtním listu nebylo zaznamenáno jméno manželky zesnulého (kolonka zůstala nevyplněná). Španělský nositel důchodového pojištění pak ČSZ zaslal vyplněný formulář E 203 – zpracování žádosti o pozůstalostní důchod, v němž byly zaznamenány všechny relevantní informace o stěžovatelce. ČSZ rovněž obdržela od Deutsche Rentenversicherung Bund sdělení o tom, že stěžovatelce byl přiznán německý vdovský důchod (zesnulý manžel byl v minulosti pojištěn i v Německu). Dále ČSZ obdržela sdělení

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2023, č. j. 3 Ads 17/2021-31.

španělského nositele důchodového pojištění o tom, že stěžovatelce přiznal vdovský důchod (vyplněný formulář E 211).

Dle názoru ochránce měla ČSSZ k dispozici důkazní prostředek o uzavření manželství – oddací list a formulář E 203 vyplněný španělským nositelem důchodového pojištění, z něhož vyplývalo, že manželství stěžovatelky trvalo až do dne úmrtí manžela. Dalšími podpůrnými důkazními prostředky osvědčujícími trvání manželství ke dni úmrtí manžela byla sdělení o přiznání německého a španělského vdovského důchodu, z nichž rovněž vyplývalo, že stěžovatelka byla manželkou zesnulého v době jeho smrti.

Tyto podklady plně postačovaly pro zodpovězení otázky, že manželství stěžovatelky trvalo ke dni smrti manžela.

Nepřípustnost  
čestného  
prohlášení

Ochránce ČSSZ vytkl, že když měla pochybnosti o správnosti údajů uvedených ve španělském formuláři E 203, nepostupovala dle článku 5 odst. 1 nařízení 987/2009. Dokumenty vystavené nositeli důchodového pojištění jiných členských států prokazující postavení osoby pro účely nařízení 883/2004 a nařízení 987/2009, jakož i podpůrné doklady, na základě kterých byly dokumenty vydány, je ČSSZ povinna **uznávat jako pravdivé a věcně správné do doby, než jsou zrušeny nebo prohlášeny za neplatné členským státem, který je vydal.** ČSSZ tedy byla povinna považovat informace uvedené ve formuláři E 203 (ES) za pravdivé a již je neověřovat, protože tak učinil španělský nositel důchodového pojištění. Při existenci pochybnosti o správnosti nebo pravdivosti údajů obsažených v potvrzení E 203 se měla obrátit na španělského nositele důchodového pojištění a požádat jej o ověření těchto informací, nikoliv žádat od stěžovatelky předložení dalších důkazních prostředků o existenci manželství ke dni úmrtí manžela<sup>87</sup>. Čestné prohlášení nadto není klasickým důkazním prostředkem. Dle ustanovení § 53 odst. 5 správního řádu je možné čestným prohlášením nahradit pouze předložení listiny jako důkazního prostředku, a to jen v případech a za podmínek stanovených zákonem. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ani jiný český zákon, ani žádný přímo aplikovatelný právní předpis Evropské unie však nestanoví, že by se trvání manželství ke dni úmrtí pojištěnce mělo prokazovat čestným prohlášením. K prokázání existence manželství slouží oddací list, příp. i úmrtní list, je-li do něj jméno pozůstalého manžela zaznamenáváno, a u pozůstalostních důchodů formulář E 203 vyplněný nositelem důchodového pojištění státu bydliště žadatele. Ochránce proto v postupu ČSSZ shledal pochybení.<sup>88</sup>

Z vyjádření ČSSZ ke zprávě o šetření vyplynulo, že požadování čestného prohlášení o trvání manželství je **obvyklou správní praxí** v případech, kdy osoby žádají o české pozůstalostní dávky prostřednictvím zahraničních nositelů důchodového pojištění. ČSSZ uvedla, že při sepisování žádostí o pozůstalostní důchody prostřednictvím okresních správ sociálního zabezpečení je vždy požadováno doložení oddacího listu, žadatel/ka je vždy na skutečnost trvání manželství ke dni úmrtí dotázán/a, údaje uvedené v žádosti současně stvrdí svým podpisem. Stěžovatelka

<sup>87</sup> Tímto postupem navíc ČSSZ porušila povinnost co nejméně zatěžovat dotčené osoby a vyžadovat od nich podklady pouze tehdy, pokud tak stanoví právní předpis, zakotvenou v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>88</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 11. 2018, sp. zn. 5425/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6458>

sepisovala žádost prostřednictvím zahraničního nositele pojištění, ČSSZ tedy požadovala potvrzení stejné skutečnosti dodatečně. Vzhledem k tomu, že ČSSZ nakládá s finančními prostředky státu, nepovažovala požadavek na předložení čestného prohlášení o trvání manželství za nepřiměřený. Z tohoto důvodu odmítla svou dosavadní praxi změnit a čestné prohlášení dále vyžadovat.

Ochránce proto oslovil Ministerstvo práce a sociálních věcí a požádal je, aby napravilo nezákonnou obecnou správní praxi ČSSZ. MPSV ochránci sdělilo, že postup ČSSZ prověřilo a zjistilo, že běžná praxe ČSSZ je odlišná. ČSSZ běžně a přednostně vychází z obsahu formuláře E 203 a z dalších dokumentů, které má v konkrétní věci k dispozici. V případech pochybností o tom, že žadatel splňuje podmínku trvání manželství se zesnulým (např. když ve formuláři E 203 není vyplněna informace o rodinném stavu zemřelé osoby nebo žadatele, příp. se tyto informace rozcházejí, či z dalších podkladů vyplývá, že žadatel žije s jinou osobou, event. došlo k odluce manželství nebo ke změně příjmení žadatele/-ky), přednostně se ČSSZ obrací na zahraničního nositele důchodového pojištění, kde byla žádost sepsána, a žádá od něj ověření, zda manželství žadatele a zesnulého ke dni jeho úmrtí trvalo.

Teprve tehdy, když ČSSZ usoudí, že vzhledem k okolnostem konkrétního případu a jejím zkušenostem s komunikací s příslušným zahraničním nositelem důchodového pojištění bude efektivnější požádat o doplnění přímo žadatele, obrací se na něj.

MPSV dále přislíbilo znovu ČSSZ připomenout správný postup.

Od ukončení jednání s MPSV v roce 2019 do dne vydání tohoto sborníku pak ochránce nezjistil, že by ČSSZ od některého z žadatelů o pozůstalostní dávky žádala předložení čestného prohlášení o trvání manželství ke dni úmrtí manžela/-ky.

## 2.4 Zasilání výzev k vyčíslení přeplatku na zahraničním důchodu

Ochránce obdržel několik podnětů týkajících se **neposkytnutí doplatku** nově přiznaného nebo dodatečně zvýšeného důchodu. K tomuto postupu ČSSZ přistupuje tehdy, pokud jí zahraniční nositel důchodového pojištění sdělí, že příjemce důchodu má přeplatek na invalidním, starobním nebo pozůstalostním důchodu v jiném členském státě. Žádost o zablokování doplatku důchodu je obvykle obsažena v žádosti o důchod, kterou zahraniční instituce s pojištěncem sepsala, nebo ji ČSSZ obdrží v průběhu řízení o přiznání/změnu důchodu (typicky současně s potvrzením o zahraničních dobách pojištění).

Předání doplatku důchodu k úhradě přeplatku v jiném členském státě má předepsaný procesní postup<sup>89</sup>. ČSSZ je povinna vyčíslit výši doplatku českého důchodu, který oprávněnému náleží. Tuto částku sdělí zahraniční instituci. Současně ji vyzve, aby ČSSZ **do dvou měsíců** informovala, jak vysokou částku jí má z doplatku důchodu odeslat. Pokud ČSSZ obdrží ve stanovené lhůtě od zahraniční instituce požadovanou informaci, převede odečtenou částku instituci, která vyplátila dávku v nesprávné výši. Jestliže daná lhůta marně uplyne, vyplátí ČSSZ neprodleně doplatek důchodu jeho příjemci.

**Žádost  
o zablokování  
doplatku  
důchodu**

**Lhůta pro  
sdělení výše  
zahraničního  
přeplatku**

<sup>89</sup> Čl. 72 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

Ochránce se zabýval podnětem stěžovatele, který namítal, že mu ČSSZ neoprávněně blokuje doplatek jeho českého důchodu. O zablokování doplatku ČSSZ požádal britský nositel pojištění. Stěžovatel však tvrdil, že k tomu došlo omylem, protože mu nevznikl přeplatek na žádné britské dávce důchodového pojištění, což mu bylo potvrzeno při telefonických hovorech s britským nositelem pojištění. Písemný doklad o této skutečnosti však stěžovatel neměl.

Zasílání výzvy  
ke sdělení  
výše přeplatku  
obyčejnou  
poštou

Ochránce zjistil, že ČSSZ postupovala v souladu s čl. 72 odst. 2 nařízení č. 987/2009, když doplatek starobního důchodu stěžovatele deponovala pro britského nositele pojištění, neboť byla vázána jeho pokynem uvedeným v žádosti o důchod, již britský nositel pojištění sepsal se stěžovatelem. ČSSZ rovněž správně přistoupila k tomu, že vyhotovila informaci pro britského nositele pojištění o výši doplatku důchodu, který stěžovateli náležel podle českých předpisů. Protože ČSSZ písemnosti určené britskému nositeli pojištění zaslala obyčejnou poštou, **neměla prokázáno jejich doručení**. Nebylo tedy možné určit, zda a kdy britský nositel pojištění informaci o výši doplatku českého důchodu obdržel a zda a kdy uplynula dvouměsíční lhůta pro sdělení výše částky, kterou britský nositel vyplatil stěžovateli neprávem. ČSSZ deponovala doplatek českého důchodu několik měsíců, poté jej stěžovateli vyplatila, aniž měla ověřeno, že britský nositel pojištění její výzvu ke sdělení výše dlužné částky obdržel a že předmětná dvouměsíční lhůta uplynula. Ochránce dospěl k závěru, že za této situace ČSSZ neměla doplatek důchodu stěžovateli poskytnout. Postupovala tedy v rozporu s právem, když jej stěžovateli vyplatila. Touto chybou ve prospěch stěžovatele se ČSSZ snažila napravit svůj předchozí chybný postup při doručování písemností britskému nositeli pojištění, který šel naopak stěžovateli k tíži.

Potvrzení  
o doručení  
výzvy  
k vyčíslení  
přeplatku

K tomu, aby ČSSZ mohla určit počátek a konec běhu lhůty pro zaslání vyjádření o výši přeplatku na zahraničním důchodu, je nezbytné, aby měla **potvrzeno doručení svého přípisu**, v němž zahraničního nositele informuje o doplatku a jeho výši. Pokud by ČSSZ řádně doručila svůj první dopis určený britskému nositeli důchodového pojištění, po marném uplynutí dvou měsíců od jeho doručení by stěžovateli musela dávku neprodleně vyplatit (tj. s největší pravděpodobností by ji stěžovatel obdržel o několik měsíců dříve, protože dodatečně se skutečně prokázalo, že u britského nositele neměl žádný přeplatek na důchodu a žádost o zablokování doplatku důchodu byla ve formuláři žádosti o důchod z ČR zaškrtnuta omylem).<sup>90</sup>

Chybné  
stanovení  
počátku lhůty  
k vyčíslení  
přeplatku

V rámci tohoto šetření ochránce zjistil, že ČSSZ výzvy ke sdělení dlužných částek zaslala **všem zahraničním institucím běžnou poštou**. Za den, od něhož počíná běžet dvouměsíční lhůta ke sdělení výše nesprávně vyplacené dávky, ČSSZ považovala **den odeslání výzvy**. ČSSZ však po skončení této lhůty dávky ihned nevyplácela, čekala vždy nějakou dobu (obvykle měsíc), zda ještě neobdrží informaci o požadované částce od zahraniční instituce, než dávku vyplatila příjemci.

Ochránce v daném postupu spatřoval tato úskalí:

- výzva nemusela být zahraničnímu nositeli pojištění vůbec doručena, tj. dopis se mohl ztratit během přepravy; to by mělo za důsledek, že by ČSSZ nesplnila povinnost zakotvenou v ustanovení čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009 a zároveň by její jednání vedlo k poškození zájmů jiného členského státu,

<sup>90</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 8. 2016, sp. zn. 3856/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4322>

- doba doručování výzvy mohla být poměrně dlouhá a výzva mohla být doručena zahraničnímu nositeli pojištění až po uplynutí lhůty k zaslání vyjádření nebo těsně před jejím skončením, tj. zahraniční nositel pojištění nemusel být fakticky schopen ve lhůtě stihnout zaslat požadované vyrozumění (to by opět poškodilo zájmy jiného členského státu),
- zahraniční nositel pojištění netušil, kdy mu lhůta končí, tj. nemohl efektivně zajistit její dodržení (což by opět způsobilo negativní zásah do práv jiného členského státu),
- ČSSZ ihned po marném uplynutí lhůty nevyplácela pojištěnci deponované částky (patrně pro jistotu, kdyby zahraniční nositel zaslal své sdělení později, přičemž nebylo určeno, jak dlouho by měla s poskytnutím doplatku čekat); delší doba zadržování doplatku šla k tíži pojištěnce.

ČSSZ tvrdila, že žádný evropský ani vnitrostátní právní předpis jí neukládá zasílat výzvy dle čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009 „do vlastních rukou“ a z předmětného ustanovení nevyplývá, od kterého dne dvouměsíční lhůta k zaslání vyjádření nositele pojištění jiného členského státu počíná.

Při zasílání výzev dle čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009 s dodejkou by se zvýšila ekonomická náročnost doručování, jakož i administrativní zátěž ČSSZ, a fakticky by došlo k prodloužení lhůty pro vyjádření zahraničního nositele, a tím i ke zhoršení právního postavení pojištěnce.

Ochránce se domníval, že daný problém by mohl být vyřešen, pokud by ČSSZ zasílala výzvy dle čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009 **elektronickou poštou se zaručeným elektronickým podpisem, případně bez něj**, pokud by se tak dohodla se zahraničními nositeli pojištění. Tímto postupem by ČSSZ měla potvrzeno doručení výzvy, věděla by, od kterého dne plyne dvouměsíční lhůta pro vyjádření zahraničního nositele důchodového pojištění a zároveň by s jejím marným uplynutím mohla obratem odeslat doplatek dávky pojištěnci.

Ochránce zároveň požádal nositele důchodového pojištění okolních států (Slovenska, Rakouska, Polska a Německa) o sdělení, jakým způsobem postupují při zasílání výzev dle čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009. Z jejich odpovědí vyplynulo, že postupovali stejně jako ČSSZ, tj. předmětné výzvy zasílali obyčejnou poštou, aniž by měli potvrzeno jejich doručení, a netušili tedy, který den uplyne stanovená dvouměsíční lhůta.

ČSSZ pak na závěr šetření ochránci přislíbila, že dojedná se zahraničními institucemi, s nimiž je v nejčastějším kontaktu, že si budou zasílat výzvy dle čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009 elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu.

Komplexní řešení daného problému přineslo až zavedení elektronické výměny informací o sociálním zabezpečení (EESSI), která se v důchodové oblasti začala v plné míře uplatňovat od prosince 2022.

**Praxe nositelů důchodového pojištění sousedních států**

**Zasílání výzev prostřednictvím EESSI**

## 2.5 Nesepsání žádosti o důchod

Odmítnutí pracovníků okresních správ sociálního zabezpečení sepsat s pojištěncem žádost o důchod zjistí ochránce zcela **výjimečně**. Stalo se tak v případě stěžovatelky, která pobírala převzatý plný invalidní důchod z Bulharska dle dříve platné Úmluvy mezi Československou republikou a Bulharskou lidovou republikou o spolupráci na

poli sociální politiky<sup>91</sup> („Úmluva“). Podle Úmluvy platilo, že přesídlí-li oprávněný z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany, zastaví orgán důchodového zabezpečení smluvní strany, který dávky vyplácel, výplatu dávek prvním dnem měsíce následujícího po přesídlení. Orgán důchodového zabezpečení smluvní strany, na jejíž území oprávněný přesídlil, pokračuje ve výplatě dávek oprávněnému ve výši stanovené orgánem důchodového zabezpečení první smluvní strany. Od 23. 9. 1991 měla stěžovatelka povolený trvalý pobyt na území tehdejší ČSFR. ČSSZ převzala výplatu důchodu od 1. 4. 1992. Poté stěžovatelka začala vykonávat v ČR samostatnou výdělečnou činnost. MSSZ opakovaně odmítla se stěžovatelkou sepsat žádost o přiznání invalidního důchodu dle českých právních předpisů. V průběhu šetření ochránce MSSZ své pochybení napравиła a se stěžovatelkou žádost sepsala. Stěžovatelka navíc podala prostřednictvím MSSZ dne 21. 6. 1993 a 22. 1. 1996 žádosti o přepočtení invalidního důchodu převzatého z Bulharska. ČSSZ o nich však nerozhodla, reagovala na ně pouhým písemným sdělením určeným stěžovateli bez vydání rozhodnutí.

**Povinnost  
OSSZ sepsat  
žádost  
o důchod**

Ochránce proto shledal pochybení v postupu orgánů správy sociálního zabezpečení v této věci. Argumentoval, že okresní správa sociálního zabezpečení je povinna sepsat žádost o dávku důchodového zabezpečení; **nesmí odmítnout sepsání žádosti, a to i když má za to, že občan nesplňuje podmínky stanovené pro nárok na dávku** důchodového zabezpečení nebo není-li žádost občana doložena potřebnými doklady.<sup>92</sup> Odmítnutí sepsání žádosti o důchod vlastně znamená, že je posouzena její odůvodněnost, je tedy o ní fakticky rozhodnuto. K tomu však okresní správa sociálního zabezpečení není příslušná, tím méně její pracovníci na přepážce. Okresní správa sociálního zabezpečení s občany žádosti o přiznání důchodu „pouze“ sepisují na předepsaných tiskopisech.<sup>93</sup> O dávkách důchodového pojištění rozhoduje ČSSZ.<sup>94</sup> Okresní správa sociálního zabezpečení jsou povinny poskytovat občanům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení.<sup>95</sup> Okresní správa sociálního zabezpečení tedy poskytuje odbornou pomoc i osobě, která chce podat žádost o důchod, poučí ji o podmínkách nároku na důchod, případně ji informuje o tom, že sepsaná žádost třeba nemusí být úspěšná. Pokud ale žadatel na sepsání žádosti trvá, musí mu okresní správa sociálního zabezpečení vyhovět a žádost sepsat.

Řízení o přiznání důchodu a řízení o jeho změně jsou řízení správní. Výsledkem správního řízení je rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší anebo potvrzuje práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Žádost o přiznání důchodu nebo o jeho změnu musí být vždy vyřízena **písemným rozhodnutím**. Není přípustné, aby ČSSZ na žádost o přiznání důchodu, jeho úpravu či přepočtení reagovala pouhým písemným sdělením bez vydání rozhodnutí.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 60/1957 Sb.

<sup>92</sup> Ustanovení § 83 odst. 1 zopsz.

<sup>93</sup> Ustanovení § 82 odst. 1 zopsz.

<sup>94</sup> Ustanovení § 5 písm. a) bod 1 zopsz.

<sup>95</sup> Ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) zopsz.

<sup>96</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. 6297/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11554>

### 3. PODMÍNKY NÁROKU NA DŮCHOD

Všechny české důchodové dávky jsou konstruovány taky, že nárok na ně vzniká, pokud nastane zákonem předvídaná sociální událost a současně pojištěnec nebo jeho živitel získá stanovenou dobu důchodového pojištění. Ochránce se v rámci své praxe zabývá především starobními a invalidními důchody s evropským prvkem; pozůstalostní dávky s evropským prvkem jsou spíše výjimečné.

V dalším textu se proto budeme zabývat uznáváním českých dob pojištění, starobními a invalidními důchody.

#### 3.1 Uznávání českých dob pojištění

Českými dobami pojištění jsou všechny doby, za které bylo v České republice zapláceno pojistné na důchodové pojištění, ať už na základě povinné nebo dobrovolné účasti na pojištění (**příspěvkové doby**).<sup>97</sup> Českými dobami jsou rovněž náhradní doby pojištění (**nepříspěvkové doby**) získané na území České republiky, přičemž k jejich započtení je nezbytné, aby pojištěnec získal alespoň jeden rok doby pojištění, kdy hradil do českého systému důchodového pojištění pojistné. Podmínkou pro to, aby se náhradní doba pojištění hodnotila po 31. prosinci 2011 jako česká, je, že pojištěnec byl v dané době 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. Dřívější doby se hodnotí podle právních předpisů účinných před tímto dnem.

Podmínky  
pro uznávání  
českých dob  
pojištění

##### 3.1.1 Doba péče o dítě

Článek 44 nařízení 987/2009 stanoví speciální pravidlo pro učení příslušnosti k započtení doby péče o malé dítě. Podle tohoto článku, pokud stát, **na jehož území pečovala osoba o dítě**, nezapočítává tuto dobu jako svou dobu pojištění, započítá ji stát, v němž **pečující osoba před započtením péče o dítě vykonávala výdělečnou činnost**. Pokud pečující osoba před započtením péče o dítě nebyla ekonomicky aktivní a začala vykonávat výdělečnou činnost až po ukončení péče, vztahují se na dobu péče o dítě předpisy státu, v němž **pečující osoba začala vykonávat výdělečnou činnost po ukončení péče**.

Určování  
příslušnosti  
k zápočtu doby  
péče o dítě

Ochránce řešil případ pojištěnky, která osobně pečovala o své 3 děti od narození do dosažení věku 4 let na území Rumunska. Rumunský nositel důchodového pojištění jí však dobu péče o děti nepotvrdil jako rumunskou dobu pojištění. Doba péče o všechny tři děti byla obklopena rumunskými příspěvkovými dobami pojištění. Ochránce proto dospěl k závěru, že ČSSZ postupovala v souladu s právem, když stěžovatelce dobu péče o děti nezapočetla jako náhradní dobu důchodového pojištění, protože k jejich zhodnocení byl příslušný rumunský nositel pojištění.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Ustanovení § 11 a 13 zdp.

<sup>98</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 12. 2022, sp. zn. 12765/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11496>



Zápočtem doby péče o děti se zabýval i Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 24. 6. 2016, č. j. 20 Ad 61/2015-32. Z něj vyplynulo, že žalobkyně, občanka Polska, pečovala na území Polska o své tři děti od jejich narození do dosažení věku 4 let. Před péčí o děti získala doby pojištění v Polsku a po ní v České republice. Polský nositel pojištění žalobkyni nejprve polskou dobu péče o děti nepotvrdil, proto ji započítal jako českou dobu pojištění ČSSZ. Následně ČSSZ obdržela nové potvrzení o polských dobách pojištění, v němž byla doba péče o děti potvrzena jako polská náhradní doba pojištění, bohužel však v kratším rozsahu, než jak žalobkyni předtím dobu péče o děti hodnotila ČSSZ. Krajský soud dospěl závěru, že přednostně je k hodnocení doby péče příslušné Polsko. Když doby péče o všechny tři děti potvrdilo, nemůže jejich zbytek, který by byl event. uznatelný podle českých předpisů, započíst ČSSZ, protože po dobu péče se na matku vztahovaly polské předpisy sociálního zabezpečení.

Soudní dvůr EU řešil otázku příslušnosti k zápočtu doby péče o dítě v případě občanky Rakouska, která před započítáním péče o své dvě děti a po jejím ukončení byla důchodově pojištěna pouze v Rakousku. Rok před narozením prvního dítěte a v době péče o obě děti měla postupně bydliště v jiných členských státech (Velká Británie, Belgie, Maďarsko).

Rakouský nositel důchodového pojištění ji dobu péče o děti nezapočetl jako rakouskou náhradní dobu důchodového pojištění, protože ke dni započetí péče o první dítě dotčená osoba nebyla v Rakousku výdělečně činná.

Soudní dvůr EU konstatoval, že čl. 44 nařízení 987/2009 musí být vykládán tak, že **neupravuje** zohlednění dob péče o dítě **výlučným způsobem**. Opačný výklad by znamenal, že členský stát, který je jako jediný povinen osobě vyplácet starobní důchod, protože daná osoba platila pouze v něm příspěvky do systému důchodového pojištění, by byl oprávněn odmítnout zohlednit doby péče o dítě získané touto osobou v jiném členském státě, a tím ji znevýhodnit jen proto, že využila svého práva volného pohybu. Takovýto výklad by proto byl v rozporu s cíli sledovanými nařízením 987/2009, zejména s cílem zaručit dodržování zásady volného pohybu.

Článek 44 odst. 2 nařízení 987/2009 musí být proto vykládán v tom smyslu, že pokud dotyčná osoba nesplňuje podmínku výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti stanovenou v tomto ustanovení, aby pro účely přiznání starobního důchodu dosáhla toho, že členský stát odpovědný za vyplácení tohoto důchodu zohlední doby péče o dítě, které získala v jiných členských státech, je tento členský stát podle článku 21 Smlouvy o fungování Evropské unie povinen tyto doby zohlednit, pokud tato osoba pracovala a platila příspěvky pouze v uvedeném členském státě, a to jak před přenesením svého bydliště do jiného členského státu, v němž uvedené doby získala, tak po něm.<sup>99</sup>

### 3.1.2 Doba studia v jiném členském státě EHP

#### Příslušnost k zápočtu doby studia

Pro hodnocení doby studia nejsou v nařízení 987/2009 zakotvena žádná speciální pravidla jako pro dobu péče o dítě. V minulosti správní praxe umožňovala výklad,

<sup>99</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. 7. 2022 CC proti Pensionsversicherungsanstalt. Věc C-576/20.

že doby studia v jiném členském státě EHP po dosažení věku 18 let získané před 1. 5. 1990 je možné na základě vnitrostátní právní úpravy započít jako českou náhradní dobu pojištění, pokud nositel důchodového pojištění ze státu, v němž studium probíhalo, tuto dobu nepotvrdí jako dobu účasti na pojištění.

Zásadní změnu v přístupu k hodnocení studia přinesl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 7 Ads 397/2019-26. Žalobkyně se domáhala započtení doby studia po dosažení věku 18 let absolvovaného v letech 1974–1979 v Litvě jako české náhradní doby důchodového pojištění, protože podle litevských právních předpisů se doba vzdělávání nezahrnuje do systému státního sociálního pojištění. Žalobkyně se v Litvě narodila, v letech 1979–1987 v ní vykonávala zaměstnání. Poté přesídlila do ČR a v roce 1993 získala české občanství. Litevský nositel pojištění jí dobu studia nepotvrdil jako litevskou dobu pojištění. Nejvyšší správní soud vyšel ze základní zásady koordinace, a to **z principu aplikace jednoho právního řádu** zakotveného v čl. 11 nařízení 883/2004. Tento princip uplatněný v praxi znamená, že osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Ve věci dávek důchodového pojištění má použití tohoto principu ten důsledek, že nestanoví-li nařízení jinak, **lze doby pojištění hodnotit pouze v systému důchodového pojištění jednoho členského státu, nikoliv však v obou zároveň.**

**Princip aplikace právních předpisů jednoho státu**

Nejvyšší správní soud dále navázal aplikací zásady sčítání dob pojištění zakotvené v čl. 6 nařízení 883/2004. Uvedl, že dle čl. 1 písm. t) nařízení 883/2004 se dobou pojištění rozumí doby přispívání, zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, jak jsou *definované nebo uznané jako doby pojištění právními předpisy, podle kterých byly získány nebo považovány za získané, a veškeré doby za takové považované, jsou-li podle uvedených právních předpisů rovnocenné dobám pojištění*. Na hodnocení dob pojištění získaných žalobkyní do konce listopadu 1987 tak dopadají pouze litevské právní předpisy, neboť státem příslušným k hodnocení těchto dob je Litevská republika, kde žalobkyně v rozhodné době fakticky žila a studovala (získala předmětné doby). Podle principu aplikace jednoho právního řádu nelze posléze tytéž doby hodnotit ještě jednou optikou českých právních předpisů. Veškeré doby získané podle litevských právních předpisů může ČSSZ zohlednit výhradně prostřednictvím uplatňování zásady sčítání dob stanovené v čl. 6 nařízení 883/2004 a v čl. 12 nařízení 987/2009.

Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2022, č. j. 6 Ads 14/2021-38. Žalobce se mj. domáhal toho, aby mu byla jako česká náhradní doba důchodového pojištění započtena doba studia na území dnešního Chorvatska. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[n]a hodnocení doby pojištění, kterou měl žalobce získat studiem v Chorvatsku, dopadají pouze chorvatské právní předpisy a instituci příslušnou k hodnocení této doby je nositel pojištění v Chorvatské republice. S ohledem na princip aplikace jednoho právního řádu (čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004) nelze posléze stejnou dobu hodnotit ještě jednou optikou českých právních předpisů“.

### 3.1.3 Doby pojištění získané v Československu do 31. 12. 1992

Tato problematika je v praxi veřejného ochránce práv i českých správních soudů stále velmi frekventovaná.

I po vstupu ČR a SR do Evropské unie se nadále aplikuje čl. 20 Smlouvy se Slovenskem, protože byl vložen do přílohy č. 2 nařízení 883/2004. Stále tedy platí, že doby pojištění získané v době existence Československa („federální doby pojištění“) se považují za doby pojištění toho nástupnického státu, na jehož území měl **zaměstnavatel pojištěnce sídlo** ke dni rozdělení Československa (tj. ke dni 31. 12. 1992) nebo naposledy před tímto dnem. Za sídlo právnické osoby je přitom třeba považovat **adresu zapsanou v obchodním rejstříku**. Byla-li zaměstnavatelem fyzická osoba, považuje se za sídlo adresa, která je v obchodním rejstříku uvedena jako **místo podnikání**. Byl-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky<sup>100</sup>. U osob samostatně výdělečně činných se za zaměstnavatele pro účely čl. 20 Smlouvy se Slovenskem považovala **okresní správa sociálního zabezpečení, které byla tato osoba povinná odvádět pojistné** na nemocenské pojištění a důchodové zabezpečení<sup>101</sup>.

Hraniční  
určovatel  
místa trvalého  
pobytu pojiš-  
těnce

Pokud nebyla adresa zaměstnavatele uvedena v obchodním rejstříku (např. u některých podniků zřízených zákonem), pojištěnec měl více zaměstnavatelů se sídlem v ČR i v SR, nebo naopak pojištěnec neměl ke dni zániku Československa nebo naposledy před tímto dnem žádného zaměstnavatele se sídlem na území Československa, považují se federální doby pojištění za doby pojištění toho státu, na **jehož území měl pojištěnec trvalý pobyt** ke dni rozdělení Československa nebo naposledy před tímto dnem.

V některých případech je poměrně složité určit, který stát je k zápočtu federálních dob pojištění příslušný.

#### 3.1.3.1 Pojištěnec s bydlištěm v ČR vykonávající ke dni 31. 12. 1993 zaměstnání na území ČR

První příklad, který považujeme za potřebné zmínit, je případ žalobce, který byl vždy občanem České republiky, **měl trvalé bydliště výlučně na území České republiky, se Slovenskem nebyl nijak svázán a během svého pracovního života nikdy nemigroval**. Ke dni rozdělení ČSFR měl uzavřenu pracovní smlouvu (respektive dodatky k ní) s organizační složkou Poistovny Otčina, a. s., Regionální ředitelství Zlín, která byla založena dne 30. 11. 1992, návrh na zápis do obchodního rejstříku byl podán 18. 12. 1992 a soud o něm rozhodl až 18. 3. 1993. Rozhodnutími Ministerstva financí ČR ze 7. 10. 1991 a 10. 7. 1992 byla Poistovni Otčina udělena povolení k podnikání na území České republiky. Na základě uvedeného byl žalobce

<sup>100</sup> Čl. 15 sdělení MZV č. 117/2002 Sb. m. s. správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení („správní ujednání“).

<sup>101</sup> Čl. 16 odst. 1 správního ujednání.

přesvědčen, že ke dni rozdělení federace byl zaměstnancem organizační složky Poistovny Otčina se sídlem ve Zlíně, tedy v české části federace.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že k zápisu organizační složky zaměstnavatele „Poistovna Otčina, a. s. Nitra – Odštěpný závod Zlín“ do obchodního rejstříku došlo až po 31. 12. 1992 (konkrétně dne 18. 3. 1993). V případě žalobce nebyla k rozhodnému dni, kterým je dle čl. 20 odst. 1 Smlouvy se Slovenskem rozdělení ČSFR, zapsána organizační složka Poistovny Otčina, a. s. Nitra do obchodního rejstříku. Proto ji nelze považovat za zaměstnavatele stěžovatele ke dni rozdělení ČSFR. ČSSZ tedy správně aplikovala Smlouvu a správní ujednání, když dospěla k závěru, že zaměstnavatel stěžovatele ke dni rozdělení ČSFR měl sídlo na Slovensku a správně aplikovala čl. 20 odst. 1 Smlouvy se Slovenskem při hodnocení dob pojištění získaných stěžovatelem před rozdělením ČSFR. Na tom nemůže ničeho změnit ani fakt, že zaměstnavateli stěžovatele bylo vydáno již v roce 1991 a 1992 povolení k podnikání na území České republiky. Tento fakt z hlediska aplikace citovaných ustanovení Smlouvy se Slovenskem a správního ujednání nehraje žádnou roli. Rovněž nelze zohlednit skutečnost, že k zápisu organizační složky do obchodního rejstříku došlo až 18. 3. 1993, byť návrh na zápis byl podán již 18. 12. 1992, neboť dikce čl. 15 odst. 1 správního ujednání je v tomto ohledu jednoznačná.<sup>102</sup>

### 3.1.3.2 Namítaný nepravdivý evidenční list důchodového pojištění

V praxi se objevují i případy, kdy si **žalobci nepřejí, aby jim byly federální doby pojištění hodnoceny jako česká doba**. Jedná se o případ žalobce, který nesouhlasil se zápočtem doby pojištění ode dne 1. 11. 1992 do 30. 11. 1992 u firmy se sídlem v Praze 8, neboť u této firmy nebyl nikdy zaměstnán a v uvedené době byl veden jako uchazeč o zaměstnání na Slovensku. Uvedl, že nikdy nebyl zaměstnancem žádné české firmy, teprve až ode dne 1. 1. 1999 začal podnikat na území ČR jako fyzická osoba ve stavebnictví. Namítal, že v evidenčním listu důchodového pojištění, který prokazuje jeho zaměstnání u předmětného zaměstnavatele, je nesprávně uvedené jeho příjmení (bez diakritiky), podpis není jeho pravým podpisem, špatně je uvedeno i poštovní směrovací číslo jeho bydliště. Firma měla podepsat evidenční list vyhotovený dne 31. 5. (rok je nečitelný), Pražská správa sociálního zabezpečení dne 22. 9. (rok je nečitelný) jej měla ověřit.

Krajský soud v Brně posoudil údaje uvedené v předloženém evidenčním listu důchodového pojištění. Uvedl, že evidenční list vyplňuje zaměstnavatel každému svému zaměstnanci, který byl účasten na důchodovém pojištění. Pomocí tohoto dokladu pak sděluje zaměstnavatel správě sociálního zabezpečení údaje o době pojištění, vyměřovacích základech a vyloučených dobách svých zaměstnanců. V případě žalobce se jednalo o vystavení evidenčního listu za dobu od 1. 11. 1992 do 30. 11. 1992, kdy evidenční listy byly tzv. hromadné, tzn. psaly se na ně doby zaměstnání po dobu až 10 let, pokud toto zaměstnání trvalo. V příslušném tiskopisu bylo uvedeno příjmení, jméno, datum narození, rodné číslo, místo narození, adresa pobytu, vznik a skončení pracovního poměru nebo jiného vztahu k organizaci, který

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 172/2016-28.

zakládá účast na důchodovém pojištění, hrubý výdělek, náhradní doby, podpis pracovníka zaměstnavatele i podpis pojištěnce. Tak tomu bylo i v případě žalobce.

Soud se nepřiklonil k věrohodnosti tvrzení žalobce, že v uvedené době u českého zaměstnavatele nepracoval, neboť je otázkou, odkud by tato organizace čerpala osobní údaje o žalobci a z jakého důvodu by vystavovala evidenční list, pokud by nebyl jejím zaměstnancem. Uvedený doklad je stvrzen i podpisem žalobce, a přestože některé v něm uvedené identifikační údaje nejsou přesné, konkrétně poštovní směrovací číslo města Stará Lubovňa, jedná se o evidenční list důchodového zabezpečení plně prokazující identifikaci pojištěnce, identifikační údaje organizace i průběh pojištění. Ve vztahu k chybějící diakritice v příjmení zaměstnance přisvědčil krajský soud argumentaci ČSSZ, že v roce 1992 neexistovala technická vybavenost umožňující použití diakritiky. Žalobce sice tvrdil, a také i prokázal, že v době od 20. 9. 1991 do 30. 11. 1992 byl v evidenci úřadu práce Stara Lubovňa, jednalo se však o náhradní dobu, která nemohla být zhodnocena, neboť doba pojištění v ČR ode dne 1. 11. 1992 do 30. 11. 1992 se kryla s touto dobou vykázanou v jiném členském státu EU. ČSSZ proto správně zhodnotila dobu pojištění získanou žalobcem v ČR, která náhradní dobou nebyla. Evidenční list je úřední listinou, u které se presumuje její správnost, má nesporně důkazní hodnotu. Krajský soud proto dospěl k závěru, že evidenční list dostatečně prokazuje pracovní a výdělečnou činnost žalobce na území ČR v době od 1. 1. 1992 do 30. 11. 1992.<sup>103</sup>

### 3.1.3.3 Zápis organizační složky zaměstnavatele se sídlem na Slovensku do obchodního rejstříku ke dni 31. 12. 1992

Další složitý případ řešil Krajský soud v Ostravě. Žalobkyně byla zaměstnankyní OKD, a. s., se sídlem v Ostravě. Dne 31. 12. 1992 byla zakladatelskou listinou – rozhodnutím č. 17 představenstva OKD, a. s., ze dne 2. 11. 1992 ke dni 1. 12. 1992 založena samostatná právnická osoba – akciová společnost Tatranský Permon se sídlem ve Starém Smokovci, do níž byla pracovněprávně převedena ke dni 1. 1. 1993. K rozhodnému dni 31. 12. 1992 byla dle svého přesvědčení zaměstnankyní českého subjektu OKD, a. s., Ostrava. Zaměstnankyní slovenského subjektu se stala pro účely důchodového pojištění až dne 1. 1. 1993. Žalobkyně namítala, že pouhá **existence právnické osoby ke dni 31. 12. 1992 se sídlem na Slovensku nemůže založit důchodové zabezpečení na území Slovenské republiky, pokud v tomto právním subjektu byl občan zaměstnán až od 1. 1. 1993.**

ČSSZ krajskému soudu předložila rozhodnutí č. 17 představenstva OKD, a. s., Ostrava ze dne 2. 11. 1992 ke zřízení dceřiné akciové společnosti Tatranský Permon, jímž v rámci převodu majetku, práv a závazků došlo mimo jiné i k převodu žalobkyně jako pracovnice zaměstnané v rekreačně rehabilitačním středisku na nově vzniklou dceřinou společnost zapsanou v obchodním rejstříku Slovenské republiky dne 31. 12. 1992. Delimitační protokol ze dne 14. 7. 1993 pak vypořádával jmenovitě konkrétní majetek a pracovníky. ČSSZ vyslovila závěr, že žalobkyně se nestala zaměstnankyní slovenského právního subjektu akciové společnosti Tatranský Permon na základě delimitačního protokolu dne 1. 1. 1993, ale na základě rozhodnutí č. 17

<sup>103</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2017, č. j. 22 Ad 30/2015-53.

představenstva OKD, a. s., ze dne 2. 11. 1992, a to již dne 31. 12. 1992 vznikem akciové společnosti Tatranský Permon, na kterou tím přešla práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů k osobám zaměstnaným v rekreačně-rehabilitačním zařízení „Permon“ a rekreačním zařízení „Štola“, které byly společností OKD, a. s., vloženy jako nepeněžitý vklad do zakládané akciové společnosti Tatranský Permon. Žalobkyně proto byla ke dni 31. 12. 1992 zaměstnaná u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky.

Krajský soud dospěl k závěru, že delimitační protokol jako zápis o předání a převzetí práv a povinností (závazků) má jen deklaratorní povahu a nedochází jím k žádnému konstituování nových práv a povinností. Konstitutivním aktem bylo rozhodnutí č. 17 představenstva OKD, a. s. Na jeho základě došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů z dosavadní organizační jednotky rekreačně-rehabilitačního zařízení „Permon“ na akciovou společnost Tatranský Permon, se sídlem Starý Smokovec. K rozhodnému dni 31. 12. 1992 byla akciová společnost Tatranský Permon zapsána v obchodním rejstříku a měla sídlo ve Slovenské republice. Žalobkyně tak byla ke dni 31. 12. 1992 zaměstnaná u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, k hodnocení jejích federálních dob pojištění proto byla příslušná Sociální pojišťovna.<sup>104</sup>

### 3.1.3.4 Zaměstnání na území ČR u zaměstnavatele, který neměl ke dni 31. 12. 1992 evidováno sídlo v obchodním rejstříku

V některých případech pak dochází při aplikaci čl. 20 Smlouvy se Slovenskem k situacím, které jsou pro běžného občana nepochopitelné, až absurdní. Krajský soud v Ostravě řešil případ žalobkyně, která ke dni 31. 12. 1992 byla zaměstnána v Ústavu sociální péče pro mládež Ostravice. Tento zaměstnavatel nebyl zapsán v obchodním rejstříku, proto ČSSZ při určení, který stát je příslušný k zápočtu federálních dob pojištění, vycházela z **adresy trvalého pobytu** žalobkyně ke dni zániku Československa, který měla **na území Slovenska**. Dospěla proto k závěru, že federální doby pojištění žalobkyně jsou slovenskými dobami pojištění. Žalobkyně namítala, že doslovný výklad článku 15 Správního ujednání není v jejím případě namístě. Záměrem tohoto ustanovení bylo nepochybně dát vodítko pro posuzování sídla zaměstnavatele, avšak nikoliv pro případy, kdy o sídle nejsou pochybnosti. Ze samotného názvu zaměstnavatele „Ústav sociální péče pro mládež Ostravice“ je zřejmé, že sídlo této organizace bylo na území České republiky. Skutečnost, že tento zaměstnavatel nebyl zapsán v obchodním rejstříku, by neměla být vykládána v neprospěch žadatele o důchod, neboť podle tehdejší úpravy se ústavy do obchodního rejstříku nezapisovaly. Žalobkyně proto trvala na tom, že sídlo zaměstnavatele v jejím případě bylo ke dni rozdělení ČSFR na území České republiky a že doba pojištění do 31. 12. 1992 by měla být považována za českou dobu pojištění. Žalobkyně zmínila, že u stejného zaměstnavatele byla zaměstnaná od 1. 12. 1991 až do roku 2019. Po celou dobu zaměstnání hradila pojistné do českého systému sociálního zabezpečení. Přesto jí byla **doba zaměstnání u tohoto jednoho zaměstnavatele hodnocena jako doba důchodového pojištění dvou různých států**.

<sup>104</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 1. 2017, č. j. 19 Ad 24/2016-25.

Krajský soud dospěl k závěru, že ČSSZ postupovala při určování příslušnosti k hodnocení federálních dob pojištění v souladu s právem. Zaměstnavatel žalobkyně neměl ke dni 31. 12. 1992 evidováno sídlo v obchodním rejstříku, příslušnost k hodnocení dob pojištění proto musela být určena dle místa trvalého pobytu žalobkyně.<sup>105</sup>

### 3.1.3.5 Odlišné místo evidovaného trvalého pobytu a faktického dlouhodobého pobytu

Krajský soud v Praze řešil případ žalobce, který se domáhal toho, aby **pojem trvalý pobyt pro účely určení příslušnosti k hodnocení federálních dob pojištění byl vykládán stejně jako pojem bydliště dle nařízení 987/2009**. Žalobce argumentoval tím, že již před 31. 12. 1992 dlouhodobě pobýval v Neratovicích s úmyslem se tam trvale zdržovat a měl tam být, rodinu i zaměstnání, pouze se formálně nepřihlásil k trvalému pobytu, který měl evidován na Slovensku.

Krajský soud uvedl, že nařízení 883/2004 vylučuje ze své působnosti otázky upravené mj. čl. 20 Smlouvy se Slovenskem, tudíž je namístež vykládat pojem „trvalý pobyt“ výhradně v souladu s právními řády stran této dvoustranné mezinárodní smlouvy (unijní právo, a tedy ani jeho zásady se v tomto rozsahu neuplatní), a to s přihlédnutím k tomu, že v době sjednání mezinárodní smlouvy byly jedním státem s jedním právním systémem a jednotným chápáním právních pojmů užitých v textu smlouvy o sociálním zabezpečení.

Rozdíl mezi  
trvalým  
pobytem  
a bydlištěm

Pokud jde o institut trvalého pobytu, v rozhodné době platil zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, který doslova uváděl, že jeho účelem je „*úprava zabezpečení řádného a včasného hlášení a evidence pobytu československých státních občanů na území Československé socialistické republiky*“, přičemž k trvalému pobytu musel být hlášen každý občan, a to pouze na jednom místě s tím, že byl povinen hlásit ohlašovně místo a počátek trvalého pobytu nejpozději do tří dnů po ubytování. Když žalobce odkázal na ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona, které definovalo trvalý pobyt jako „*pobyt v místě stálého bydliště občana, to je zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání*“, bylo třeba tuto definici vnímat v souladu se systematickou tehdejší právní úpravy a daného zákona. Tehdejší právní úprava zásadně tam, kde za kritérium označovala „**trvalý pobyt**“, jím rozuměla **údaj evidovaný v evidenci pobytu občanů, tj. formální údaj**, na rozdíl od případů, v nichž bylo jako hraniční určovatel stanoveno „**bydliště**“, jež bylo vykládáno jako **místo, v němž se osoba zdržuje s úmyslem zde pobývat trvale, tj. v materiálním smyslu**. Definice v § 3 odst. 2 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů tak navazovala na povinnost stanovenou v § 4 tohoto zákona a věcně definovala, jaké místo byl občan v příslušných lhůtách příslušnému orgánu povinen nahlásit, resp. s jakou faktickou změnou v pobytu občana byla spojena povinnost hlásit změnu pobytu. Nic však neměnila na tom, že hraniční určovatel v podobě „trvalého pobytu“ byl kritériem formálním a vycházel z údaje evidovaného v příslušné evidenci.

Pokud by soud přistoupil na argumentaci žalobce, mohlo by to vést v řadě případů k **jednostrannému zneužívání dřívějšího porušení právní povinnosti**, jelikož o prokázání rozporu evidenčního stavu se skutečností by usilovala jen ta část osob

<sup>105</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 8. 2019, č. j. 18 Ad 43/2018-33.

porušujících ohlašovací povinnost, pro niž by to bylo výhodné, zatímco jiní by ze svého protiprávního jednání, resp. své nečinnosti, mlčky těžili, aniž by měl příslušný stát reálnou možnost zjistit rozhodné skutečnosti. Žalobce v tomto případě pouze nese nepříznivé důsledky vyvolané tím, že dlouhodobě porušoval své povinnosti podle zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů.

Pokud tedy žalobce argumentoval tím, že již před 31. 12. 1992 dlouhodobě pobýval v Neratovicích s úmyslem se tam trvale zdržovat a měl tam být, rodinu i zaměstnání ve smyslu definice zakotvené v ustanovení § 3 odst. 2 zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů, usvědčil se tím pouze z porušení povinnosti stanovené v § 4 odst. 2 tohoto zákona, avšak nemohl touto cestou prokázat, že by „trvalý pobyt“ ve smyslu čl. 20 odst. 2 Smlouvy se Slovenskem měl na jiném místě, než jaké naposledy příslušnému orgánu nahlásil. Žalobce měl ke dni 31. 12. 1992 formálně trvalý pobyt hlášen na Slovensku a z tohoto údaje patrně také vycházela Sociální pojišťovna, když se uznala být příslušnou k výplatě starobního důchodu za pojistné doby získané žalobcem v době federace.

Krajský soud proto shrnul, že hraniční ukazatel „trvalého pobytu“ v čl. 20 odst. 2 Smlouvy se Slovenskem se vztahuje **k údajům evidovanému ke dni 31. 12. 1992 v evidenci** vedené na základě zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů. Žadatel se **nemůže úspěšně dovolávat vlastního porušení povinnosti ohlásit skutečný trvalý pobyt** k rozhodnému datu s cílem dosáhnout změny nástupnického státu ČSFR odpovědného za doby pojištění získané před 1. 1. 1993.<sup>106</sup>

### 3.1.3.6 Tvrzeň souběh samostatné výdělečné činnosti v ČR a „vedlejšího“ zaměstnání v SR

Krajský soud v Praze se zabýval případem žalobce, který se domáhal toho, aby byla změněna příslušnost k hodnocení jeho federálních dob pojištění ze SR na ČR. Argumentoval, že ČSSZ při určení místní příslušnosti k hodnocení dob nesprávně vycházela z jeho pracovní smlouvy uzavřené na dobu určitou od 1. 11. 1992 do 31. 12. 1992 s obchodní společností se sídlem na Slovensku. Pracovní poměr založený touto smlouvou však byl žalobcem vykonáván pouze jako vedlejší (doplňková) činnost k „hlavní“ činnosti osoby samostatně výdělečně činné („OSVČ“). Navíc žalobce činnost pro slovenského zaměstnavatele vykonával fakticky na území ČR, kde se nacházelo i jeho bydliště. Žalobce žádal ČSSZ o přepočtení starobního důchodu s tím, aby mu byl vyměřen pouze dle českých právních předpisů.

Krajský soud žalobu zamítl, protože žalobce vykonával v roce 1992 samostatnou výdělečnou činnost pouze v měsících leden–říjen. V řízení zjistil, že žalobce podal dne 19. 10. 1992 odhlášku z účasti na důchodovém pojištění OSVČ a v lednu 1993 se k důchodovému pojištění OSVČ znovu přihlásil. Za měsíce listopad a prosinec 1992 neevidovala příslušná okresní správa sociálního zabezpečení žádné platby pojistného od žalobce (přičemž žalobce ani nedokládal, že by pojistné OSVČ za toto období uhradil). Proto krajský soud dospěl k závěru, že žalobce byl v období 1. 11. 1992 – 31. 12. 1992 důchodově pojištěn výhradně z titulu pracovního poměru u zaměstnavatele, jehož sídlo se nacházelo na území dnešní

<sup>106</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2023, č. j. 49 Ad 47/2018-55.



Slovenské republiky, a to i k rozhodnému datu 31. 12. 1992, kdy došlo k rozdělení tehdejší ČSFR. Už jen proto nemá smysl se zabývat pojmy hlavní a vedlejší výdělečná činnost (nehledě na to, že s touto distinkcí počítala teprve pozdější právní úprava), neboť ty přichází do úvahy jen v případě souběhu více přihlášených výdělečných činností ve stejném časovém období (stejném kalendářním měsíci), žalobce však v listopadu a prosinci 1992 pojistné na důchodové pojištění odváděl (prostřednictvím svého zaměstnavatele) jen ze zaměstnání. V důsledku toho žalobce nemohl úspěšně tvrdit, že k rozhodnému datu byl důchodově pojištěn jako OSVČ, a že se tedy mělo uplatnit ustanovení čl. 16 odst. 1 Správního ujednání. Takovou skutečnost žalobce neprokázal ani v řízení před správním orgánem, ani v řízení před soudem.<sup>107</sup>

### 3.1.3.7 Změna příslušnosti k hodnocení federálních dob pojištění

Někdy se stává, že díky nově prokázané době pojištění dojde **ke změně příslušnosti k hodnocení federálních dob pojištění**.

Ochránce řešil případ stěžovatelky, občanky SR bydlící na Slovensku, která v roce 1994 požádala na Slovensku o přiznání mimořádného starobního důchodu. V žádosti jako doby pojištění uvedla zaměstnání v podniku Slovena Žilina (v letech 1958–1969), zaměstnání v podniku Selanka Turzovka (v letech 1973–1976), zaměstnání v Tesle Karlín-Staškov (od 18. 10. 1976 do 10. 4. 1991), vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce v Čadci (od 13. 4. 1992 do 31. 5. 1994) a zaměstnání v denním baru ESKIMO v Čadci.

Slovenský nositel pojištění postoupil žádost o přiznání důchodu ČSSZ, neboť poslední zaměstnavatel stěžovatelky před rozdělením ČSFR měl sídlo v ČR (Tesla Karlín-Staškov). ČSSZ stěžovatelce přiznala od roku 1995 předčasný starobní důchod (dočasně krácený) za všechny doby pojištění, které získala před 1. 1. 1993. Za dobu zaměstnání získanou na území Slovenska po 31. 12. 1992 jí přiznal dílčí důchod slovenský nositel pojištění.

V roce 1999 stěžovatelka podala žádost o řádný starobní důchod, který jí ČSSZ přiznala ode dne dosažení důchodového věku v roce 1996.

V roce 2009 stěžovatelka požádala o přepočítání starobního důchodu. Aby ČSSZ mohla přepočítání provést, vyžádala si od Sociální pojišťovny potvrzení slovenské doby pojištění získané po 31. 12. 1992. V roce 2012 poskytla Sociální pojišťovna ČSSZ evidenční list důchodového zabezpečení, který prokazoval zaměstnání stěžovatelky u organizace Školská správa Čadca v době od 11. 3. 1992 do 30. 4. 1992. Jednalo se tedy o „nového“ posledního zaměstnavatele stěžovatelky před rozpadem Československa. Sídlo Školské správy nebylo zapsáno v obchodním rejstříku, proto se příslušnost k hodnocení federálních dob pojištění posoudila podle trvalého pobytu stěžovatelky ke dni rozdělení ČSFR. Jelikož ke dni 31. 12. 1992 byla stěžovatelka hlášena k trvalému pobytu na území dnešního Slovenska, stala se příslušnou k hodnocení federálních dob pojištění stěžovatelky Sociální pojišťovna. Ta stěžovatelce v roce 2013 přiznala starobní důchod i za doby pojištění do 31. 12. 1992. ČSSZ

<sup>107</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2019, č. j. 57 Ad 20/2018-49.

naopak stěžovatelce starobní důchod od 1. 3. 2013 odňala, protože v ČR nezískala po 1. 1. 1993 žádnou dobu důchodového pojištění.<sup>108</sup>

### 3.1.4 Doba pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti (tzv. renty)

Krajský soud v Brně řešil případ žalobce, který se domáhal toho, aby mu za českou dobu pojištění bylo uznáno období let 1994–2012, kdy pobíral od bývalého zaměstnavatele, který má sídlo v ČR, náhradu za ztrátu na výdělku po skončení dočasné pracovní neschopnosti („rentu“), protože při výkonu zaměstnání pro něj onemocněl nemocí z povolání. Žalobce pobíral slovenský invalidní důchod, po 31. 12. 1992 nezískal žádnou dobu pojištění. Doby pojištění žalobce získané na území společného československého státu byly v důsledku aplikace čl. 20 odst. 2 Smlouvy se Slovenskem hodnoceny jako doby slovenské, a to podle místa trvalého pobytu žalobce ke dni rozdělení ČSFR. Pobírání renty není pracovněprávním vztahem ani sociální situací zakládající účast na důchodovém pojištění dle ustanovení § 5 a 6 zdp, a proto nejde o dobu pojištění ve smyslu § 11 a násl. zdp. Na základě této doby nelze příjemci renty přiznat dílčí český starobní důchod. Podle § 16 odst. 3 věty čtvrté zdp se renta za dobu po 31. 12. 1995 zahrnuje do vyměřovacího základu pojištěnce, respektive je započítatelná do vyměřovacího základu v případě, že by jinak daná doba byla pro účely výpočtu důchodu hodnocena jako doba vyloučená dle § 16 odst. 4 zdp. Podmínkou však samozřejmě je, že pojištěnci vznikne nárok na český důchod, tj. získá alespoň jeden rok české doby pojištění. Krajský soud pak ještě zmínil, že odvod z poskytované renty v podobě daně z příjmu rovněž nezakládá účast na důchodovém pojištění.<sup>109</sup>

Nehodnocení doby pobírání renty jako doby důchodového pojištění

### 3.1.5 Doba evidence uchazeče o zaměstnání na Úřadu práce ČR po 1. 1. 2012

Krajský soud v Brně řešil případ žalobce, který byl nespokojen s tím, že mu ČSSZ při rozhodování o jeho dílčím českém starobním důchodu nezapočetla jako náhradní dobu pojištění období od 1. 1. 2016 do 27. 11. 2016, kdy byl evidován jako uchazeč o zaměstnání na Úřadu práce ČR, kontaktním pracovišti Písek. Žalobce nebyl nikdy v ČR hlášen k trvalému pobytu. ČSSZ při hodnocení této doby vycházela ze sdělení Kanceláře zdravotního pojištění, styčného místa ČR pro oblast zdravotní péče, která uvedla, že žalobce jako občan jiného členského státu EU byl v ČR zdravotně pojištěn od 1. 6. 2013 do 31. 12. 2015, tj. nikoliv v době evidence jako uchazeč o zaměstnání.

Nehodnocení doby evidence uchazeče o zaměstnání jako české náhradní doby důchodového pojištění

Krajský soud konstatoval, že ČSSZ nemohla žalobci dobu evidence uchazeče o zaměstnání v období od 1. 1. 2016 do 27. 11. 2016 započítat jako náhradní dobu pojištění, protože v tomto období **neměl trvalý pobyt na území České republiky,**

<sup>108</sup> Zpráva o šetření ochrání ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 5684/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11526>

<sup>109</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2017, č. j. 33 Ad 32/2015-32, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 3 Ads 94/2017-35.

**nebyl účasten důchodového pojištění z jiného důvodu, nemocenského pojištění nebo zdravotního pojištění.**<sup>110</sup>

Podobný problém řešil i Krajský soud v Ostravě, kdy se žalobkyně domáhala započtení doby od 29. 3. 2013 do 10. 5. 2013, od 10. 6. 2013 do 24. 6. 2013 a od 29. 8. 2013 do 14. 9. 2013, kdy byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Brně. Žalobkyně uvedla, že v době od 1. 9. 2012 do 28. 3. 2013 skutečně neměla bydliště na území České republiky a byla **zdravotně pojištěná jako nezaopatřený rodinný příslušník z členského státu EU, když byla navázána na zdravotní pojištění svého manžela**. Od 29. 3. 2013 však měla pobyt na území České republiky a má ho dosud. ČSSZ k tomuto nepřihlédla, podle žalobkyně z důvodu chyby při zápisu do Centrálního registru pojištěnců, vzniklé dne 11. 5. 2013, kdy u Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR dokládala bydliště a vazbu na Českou republiku.

Krajský soud konstatoval, že žalobkyně tvrdí, že ve sporném období měla bydliště v České republice a „byla navázána na zdravotní pojištění svého manžela, který měl vyživovací povinnost“. Toto tvrzení žalobkyně koresponduje s potvrzením vystaveným Všeobecnou zdravotní pojišťovnou, ze kterého vyplývalo, že ve sporných dobách byla žalobkyně účastna na zdravotním pojištění odvozené od svého rodinného příslušníka – manžela. Účast na zdravotním pojištění rodinného příslušníka odvozená od účasti jiné osoby na tomto pojištění však není splněním podmínky pro hodnocení doby jako české náhradní doby důchodového pojištění. **Neměla-li žalobkyně ve sporném období „vlastní“ zdravotní pojištění, ale pouze odvozené od svého manžela, pak toto období není náhradní dobou pojištění** podle § 12 odst. 1 zdp<sup>111</sup>.

### **3.1.6 Doba dobrovolné účasti na důchodovém pojištění**

Krajský soud v Brně rozhodoval o žalobě pojištěnky, které byl přiznán starobní důchod od 1. 8. 1990 rozhodnutím Úřadu důchodkového zabezpečenia v Bratislave (za existence ČSFR). Od 1. 1. 1993 byl tento důchod považován za slovenský starobní důchod. Stěžovatelka se následně přestěhovala do ČR. V důsledku nepříznivého zdravotního stavu potřebovala přilepšení ke svému důchodu (nárok na český příspěvek na péči jí nevznikl), proto dne 22. 8. 2016 podala přihlášku k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění za období od 1. 9. 2015 do 31. 8. 2016 dle § 6 odst. 2 zdp s cílem získat dílčí český starobní důchod.

Krajský soud dospěl k závěru, že **slovenský starobní důchod je třeba hodnotit stejně jako český starobní důchod** na základě čl. 5 nařízení 883/2004. Na vznik nároku žalobkyně na starobní důchod ode dne 1. 8. 1990, přiznaný ještě za existence ČSFR, je třeba pohlížet obdobně jako na důchod z českého systému důchodového pojištění. Přihláška žalobkyně ze dne 22. 8. 2016 k účasti na dobrovolném důchodovém pojištění na období od 1. 9. 2015 do 31. 8. 2016 nesplnila zákonné podmínky uvedené v § 6 odst. 2 a 3 zdp. Účast žalobkyně na dobrovolném důchodovém pojištění v ČR nebyla možná, neboť období, na které byla přihláška podána,

<sup>110</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2018, č. j. 41 Ad 4/2018-29.

<sup>111</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 2. 2019, č. j. 17 Ad 17/2018-24.

bezprostředně nepředcházelo dni vzniku nároku na starobní důchod (bezprostředně nepředcházelo datu 1. 8. 1990), a nebyla tak splněna podmínka uvedená v § 6 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

Účast žalobkyně na dobrovolném důchodovém pojištění ve smyslu § 6 odst. 2 zdpo v době od 1. 9. 2015 do 31. 8. 2016 nevznikla, neboť žalobkyně podala přihlášku k důchodovému pojištění nad rámec stanovený v § 6 zdpo.<sup>112</sup>

### 3.1.7 Doby pojištění získané v Československu řeckými občany

Na ochránce se obrátila stěžovatelka, občanka Řecka bydlící v Aténách, s podnětem, v němž si stěžovala na postup ČSSZ při rozhodování o jejím českém starobním a vdovském důchodu a českém starobním důchodu jejího zesnulého manžela (Řeka, který rovněž před smrtí žil v Aténách).

Namítala, že ČSSZ jí ani manželovi nezapočetla doby pojištění, které získali na území ČR v letech 1981–1985. ČSSZ přiznala stěžovateli starobní důchod od 1. 5. 2004 za českou dobu pojištění v rozsahu 25 let. Rozhodnutím ze dne 30. 1. 2007 pak výši starobního důchodu upravila, neboť jí dodatečně zhodnotila dobu péče o děti. Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2006 přiznala ČSSZ manželovi stěžovatelky starobní důchod od 1. 5. 2004 za českou dobu pojištění v rozsahu 29 let. V roce 2010 ČSSZ přiznala stěžovateli vdovský důchod od 23. 1. 2010.

ČSSZ v rozhodnutích o jejich důchodech nijak neodůvodnila, proč doby pojištění v letech 1981–1985 nehodnotí jako českou dobu pojištění, proto ochránce zahájil šetření.

V rámci šetření ochránce zjistil, že zmíněné doby pojištění nebyly dotčeným manželům zhodnoceny jako česká doba pojištění na základě dohody mezi vládou ČSSZ a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení ze dne 17. 5. 1985. Tato dohoda se týkala vypořádání důchodových nároků řeckých reemigrantů. Československá strana se jí zavázala vyplatit Řecku jednorázovou náhradu jako vyrovnání nároků všech řeckých politických emigrantů, kteří se vrátili nebo vrátí do pěti let po podepsání dohody k trvalému pobytu do Řecka. Řecká strana se naopak zavázala, že bude vyplácet důchody všem repatriovaným osobám, které se vrátily z ČSSR do Řecka a kterým již byly v ČSSR přiznány důchody, přičemž podmínka potřebné doby zaměstnání pro nárok na důchod bude vždy považována za splněnou. Dohoda dále stanovila, že řecká strana započte dobu zaměstnání v ČSSR podle řeckých právních předpisů o sociálním zabezpečení ve všech případech, kdy nárok na důchod před návratem z ČSSR do Řecka ještě nevznikl.

Řecký nositel pojištění uznal jako řeckou dobu pojištění obou manželů doby pojištění, které získali v Československu před jejím uzavřením. ČSSZ tudíž postupovala správně, když zmíněné doby považovala za řecké doby pojištění.<sup>113</sup>

**Vypořádání  
důchodových  
nároků  
řeckých  
reemigrantů**

<sup>112</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2018, č. j. 34 Ad 1/2017-26.

<sup>113</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 2. 2019, sp. zn. 4390/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11550>

### 3.1.8 Doby pojištění kratší jednoho roku

#### 3.1.8.1 Česká doba pojištění kratší jednoho roku

**Vyloučení  
vzniku nároku  
na důchod**

Obecně platí, že pokud pojištěnec nezíská alespoň 1 rok doby důchodového pojištění, kdy odváděl pojistné do českého systému důchodového pojištění (jedná se o tzv. čistou dobu pojištění či o příspěvkovou dobu), **nevzniká mu** podle českých předpisů **nárok na přiznání českého důchodu**. V této situaci nelze přihlížet k zahraničním dobám pojištění a ani není možné uznat za doby důchodového pojištění české náhradní doby pojištění<sup>114</sup>. Výjimku představuje invalidní důchod u invalidů z mládeže<sup>115</sup> či mladých invalidů ve věku do 20 let<sup>116</sup> a u invalidů, u nichž došlo ke vzniku invalidity následkem pracovního úrazu<sup>117</sup>, pokud podléhají českým právním předpisům z oblasti sociálního zabezpečení.

Ochránce se zabýval podnětem stěžovatele, který se domáhal přiznání hornického starobního důchodu za doby, kdy fáral v dolech na území ČR (10,5 roku). Stěžovatel získal dobu pojištění v I.AA pracovní kategorii v hlubinných dolech před rozpadem Československa. Na území dnešní ČR vykonával práci naposledy v roce 1987, poté byl zaměstnancem Slovenské pošty s místem výkonu práce v Trnavě. Po 1. 1. 1993 nezískal na území ČR žádnou dobu pojištění. V roce 2016 požádal o český hornický starobní důchod. ČSSZ jeho žádost pro nesplnění podmínek zamítla. Ochránce po provedeném šetření dospěl k závěru, že ČSSZ postupovala v souladu s právem, když žádost stěžovatele zamítla, protože po 1. 1. 1993 nezískal na území ČR žádnou dobu důchodového pojištění. Navíc ani v případě, kdy by bylo možno doby pojištění stěžovatele hodnotit jako české, by nesplnil podmínky pro snížení důchodového věku pro nárok na starobní důchod, stanovené právními předpisy platnými před 31. 12. 1995.<sup>118</sup>

Danou problematikou se rovněž zabývaly české správní soudy. Například Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 23. 2. 2017, č. j. 33 Ad 32/2015-32, konstatoval, že v případě, kdy pojištěnec po 1. 1. 1993 nezískal na území ČR jeden rok doby důchodového pojištění (federální dobu mu hodnotí Sociální pojišťovna), nelze mu v ČR přiznat dílčí starobní důchod.

Žalobce napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž ocitoval nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, podle něhož „v případě, že občan splnil podmínku minimálního počtu let pojištění požadovanou § 31 odst. 1 zdpo ještě v době existence společného československého státu, aplikace mezinárodní smlouvy na základě § 61 téhož zákona nemůže vést k tomu, že mu je zpětně splnění této podmínky upíráno“. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že od zřízení dorovnávacího přídatku pro některé příjemce českých a slovenských starobních důchodů<sup>119</sup> dne 1. 12. 2013 se již nelze výše uvedené judikatury Ústavního

<sup>114</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 zdpo.

<sup>115</sup> Ustanovení § 42 odst. 1 zdpo.

<sup>116</sup> Ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) zdpo.

<sup>117</sup> Ustanovení § 38 písm. b) zdpo.

<sup>118</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 9. 2021, sp. zn. 5834/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11504>

<sup>119</sup> Ustanovení § 106a zdpo.

soudu dovolávat. Žalobce nezískal po 1. 1. 1993 v ČR žádnou dobu pojištění, proto mu v roce 2015 nárok na český starobní důchod nevznikl.<sup>120</sup>

Krajský soud v Brně řešil případ žalobkyně, která v roce 2019 požádala o český invalidní důchod. Podle posudku o invaliditě byla uznána za invalidní od 2. 9. 1996. Před tímto dnem však získala pouze slovenskou dobu důchodového pojištění. V ČR byla důchodově pojištěna až od 1. 1. 2013. ČSSZ jí proto nemohla přiznat český invalidní důchod ode dne vzniku invalidity, ale až ode dne 1. 1. 2014, tj. **ode dne následujícího po dni, kdy v ČR získala jeden rok příspěvkové doby pojištění**. Pro vznik nároku na dávku i pro stanovení jeho výše ČSSZ přihlížela ke slovenským dobám pojištění. Stěžovatelka se domáhala toho, aby jí ČSSZ přiznala plný český invalidní důchod od roku 2019, protože dle svého přesvědčení byla od roku 2013 do roku 2019 účastna v ČR důchodového pojištění po potřebnou dobu. Krajský soud dospěl k závěru, že ČSSZ postupovala správně, když žalobkyni přiznala invalidní důchod ode dne následujícího po dni, kdy v ČR získala jeden rok příspěvkové doby pojištění. K tomuto dni jí vznikl nárok na invalidní důchod (nikoliv ke dni podání žádosti o důchod v roce 2019). Pojištěnec si nevolí den, od něhož má být důchod přiznán, důchod se přiznává ode dne splnění podmínek nároku na něj, přičemž tímto dnem byl den následující po dni, kdy žalobkyně získala v ČR dobu pojištění v rozsahu 1 roku.<sup>121</sup>

**Vznik nároku na důchod nejdříve dnem následujícím po dni získání 1 roku české příspěvkové doby pojištění**

### 3.1.8.2 Doba pojištění kratší jednoho roku získaná v jiném členském státě EHP

Zahraniční doba pojištění kratší jednoho roku se započítává při posuzování, zda pojištěnec získal **potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na dílčí český důchod** v souladu s čl. 6 nařízení 883/2004.

**Zápočet zahraničních dob pojištění kratších jednoho roku**

Dále se zahrnuje **do celkové doby pojištění při stanovení teoretické výše českého dílčího důchodu**. Při výpočtu skutečné výše dílčího důchodu se však nepřipojuje k české době pojištění při stanovení podílu české doby pojištění vůči celkové době pojištění<sup>122</sup>.

Na ochránce se obrátil stěžovatel, který pracoval v ČR, Rakousku, Německu a v Nizozemí. V Německu a v Nizozemí byl zaměstnán po dobu kratší než jeden rok, přičemž za tyto doby mu v uvedených státech nevznikl nárok na dílčí důchod. Stěžovatel si přál dosáhnout mj. toho, aby mu za tyto doby přiznala důchod ČSSZ. Ochránce dospěl k závěru, že ČSSZ postupovala správně, když německé a nizozemské doby pojištění zahrnula do celkové doby pojištění, již stěžovatel získal v rámci EHP, při posuzování splnění podmínek nároku na důchod a při stanovení teoretické výše důchodu. Tyto doby však **nelze připojit k české době pojištění při výpočtu skutečné výše dílčího důchodu**<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 3 Ads 94/2017-35.

<sup>121</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2021, č. j. 33 Ad 14/2019-28.

<sup>122</sup> Čl. 57 nařízení 883/2004.

<sup>123</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 4213/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4790>

### 3.2 Starobní důchod

Nejčastější  
problémy  
v praxi  
ochránce

Ve vztahu ke splnění podmínek nároku na český starobní důchod bývá v praxi ochránce nejčastějším problémem **nezískání potřebné doby důchodového pojištění** i při uplatnění zásady sčítání dob získaných v členských státech EHP zakotvené v čl. 6 nařízení 883/2004. Pokud stěžovatel nenamítá, že získal více české doby pojištění, než mu ČSSZ zhodnotila, nezbyvá ochránci než ho poučit, jak získat další dobu pojištění, příp. mu doporučit, aby po dosažení pozdního důchodového věku požádal o pozdní český starobní důchod. Problematika **dosažení důchodového věku** bývá předmětem stížností pouze v situaci, kdy se pojištěnci domáhají snížení důchodového věku v návaznosti na výkon zaměstnání v preferovaných pracovních kategoriích.

#### 3.2.1 Získání potřebné doby pojištění

Podmínka  
získání  
potřebné doby  
pojištění dle  
zdpo

Potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na starobní důchod vymezuje § 29 zdpo.

Ochránce řešil případ stěžovatele, který byl kromě České republiky důchodově pojištěn také v Rakousku, Irsku a USA. Stěžovatel uplatnil žádost o přiznání starobního důchodu ode dne 22. 10. 2018, k němuž dosáhl důchodového věku. Podmínkou pro vznik nároku na starobní důchod při dosažení důchodového věku v roce 2018 bylo získání nejméně 34 let pojištění. Vzhledem k dobám získaným v zahraničí posuzovala ČSSZ nárok stěžovatele na starobní důchod jednak za použití Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a USA<sup>124</sup> a rovněž podle nařízení 883/2004.

ČSSZ nejprve posoudila věc tak, že stěžovatel splnil podmínky pro přiznání starobního důchodu pouze podle Smlouvy s USA. V České republice získal 21 roků a 24 dnů, v USA jeden rok a 270 dnů, dohromady tedy 22 roků a 294 dnů. Ke splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod doba pojištění získaná v tomto rozsahu nestačila. ČSSZ ale na základě Smlouvy s USA vzala v úvahu i doby pojištění, které stěžovatel získal v dalších členských zemích Evropské unie – 10 let a 252 dnů v Irsku a 1 rok a 300 dnů v Rakousku. Celkem tak doba pojištění stěžovatele činila 35 let a 116 dnů, což je dostatečný rozsah pro vznik nároku na starobní důchod. Naproti tomu s přihlédnutím pouze k dobám pojištění ve státech Evropské unie stěžovatel potřebnou dobu pojištění nezískal.

V rámci šetření ochránce ČSSZ zjistila, že se v její evidenci nacházejí evidenční listy důchodového pojištění stěžovatele za dobu od 1. 6. 2017 do 31. 5. 2018, které nebyly při přiznání důchodu zohledněny, protože v té době nebyly v evidenci nárokových podkladů. Dodatečným započtením doby 1 roku získal stěžovatel potřebnou dobu pojištění pro posouzení nároku na starobní důchod dle nařízení 883/2004. ČSSZ dále doplnila, že za rok 2001 bylo původně přihlédnuto k 365 dnům pojištění na území Irska, správně ale mělo být zhodnoceno jen 357 dnů za tento rok. Přesto stěžovatel získal potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na dílčí český starobní

<sup>124</sup> Sdělení MZV č. 85/2008 Sb. m. s. Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými („Smlouva s USA“).

důchod dle nařízení 883/2004. Jeho výše byla vyšší než výše starobního důchodu dle Smlouvy s USA, proto mu jej ČSSZ dodatečně přiznala.<sup>125</sup>

Krajský soud v Brně řešil případ žalobce, který byl v minulosti důchodově pojištěn v SR a v ČR. ČSSZ zamítla jeho žádost o dílčí český předčasný starobní důchod, protože ke dni, od něhož žádal o jeho přiznání, nezískal potřebnou dobu důchodového pojištění. Žalobce se domáhal toho, aby mu jako doba důchodového pojištění byla uznána celá doba, kdy byl dlouhodobě veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, dále doba pobírání českého částečného invalidního důchodu, resp. následně invalidního důchodu pro invaliditu I. stupně, příp. alespoň aby mu byla pro vznik nároku na český starobní důchod zhodnocena dopočetná doba jako u invalidního důchodu. Krajský soud jeho žalobu zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění rozsudku vysvětlil, že požadavkům žalobce na započtení uvedených dob jako dob pojištění dle českých předpisů nelze vyhovět, protože to neumožňuje zákon o důchodovém pojištění.<sup>126</sup>

### 3.2.2 Dosažení důchodového věku

Důchodový věk vymezuje ustanovení § 32 zdpo.

Krajský soud v Brně řešil případ žalobce, který tvrdil, že ČSSZ se dopustila pochybení, když na základě jeho žádosti o starobní důchod sepsané u slovenského nositele důchodového pojištění rozhodovala o splnění podmínek pro vznik nároku na český předčasný starobní důchod, nikoliv pro řádný starobní důchod.

Žalobce namítal, že podal žádost o přiznání starobního důchodu až po dosažení důchodového věku na Slovensku, kde žije. Krajský soud uvedl, že ke dni, od něhož žalobce žádal o přiznání starobního důchodu, nedosáhl důchodového věku podle českých právních předpisů. Požádal tedy o přiznání starobního důchodu z českého systému důchodového pojištění před dosažením důchodového věku. ČSSZ proto musela posuzovat, zda splnil podmínky pro přiznání předčasného starobního důchodu.

**Podmínka  
dosažení  
českého  
důchodového  
věku**

Krajský soud dodal, že **důchodový věk rozhodný podle slovenských právních předpisů v tomto ohledu nehraje žádnou roli**, neboť ČSSZ musí aplikovat hmotněprávní podmínky nároku na dávku vyplývající z české vnitrostátní právní úpravy (nikoliv slovenské předpisy z oblasti důchodového pojištění).<sup>127</sup>

### 3.2.3 Snížení důchodového věku

Osobám, které před 1. 1. 1993 vykonávaly zaměstnání v preferovaných pracovních kategoriích, zůstaly zachovány nároky na snížení důchodového věku.

<sup>125</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. 5313/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11546>

<sup>126</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 8. 2021, č. j. 33 Ad 6/2020-51.

<sup>127</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 8. 2021, č. j. 33 Ad 6/2020-51.



### 3.2.3.1 Hornický důchod

Ochránce řešil případ stěžovatele, který se domáhal snížení důchodového věku z důvodu zaměstnání v preferované pracovní kategorii. Usiloval o přiznání starobního důchodu od 50 let věku vzhledem k práci v I. pracovní kategorii. Uvedl, že odpracoval 20 let v Karvině a v letech 1965–1974 pracoval v OKD na dolech Darkov a Odra.

V rámci šetření ochránce zjistil, že stěžovatel v roce 2016 požádal o přiznání českého starobního důchodu ode dne vzniku nároku. Starobní důchod ze Slovenska již pobíral.

Z dávkového spisu vyplynulo, že stěžovatel získal 10,5 roku zaměstnání v OKD Karviná v I. AA pracovní kategorii. Ve spisu byla doložena ještě zaměstnání I. kategorie ve VOKD – důlní závod 21, Karviná, a v OKD Karviná (tehdy OKR – důl 1. máj) v dole u údržby dohromady 547 dnů. Celkem získal 11 let zaměstnání v I. pracovní kategorii. Zbytek doby pojištění dosáhl ve III. pracovní kategorii.

ČSSZ žádost o důchod zamítla, protože k započtení federálních dob pojištění byla příslušná Sociální pojišťovna a stěžovatel po 1. 1. 1993 nezískal v ČR žádnou dobu pojištění. Ani v případě, že by bylo možno doby pojištění stěžovatele hodnotit jako české, by ale nesplnil podmínky pro dřívější přiznání starobního důchodu. Tento postup ochránce vyhodnotil jako správný.<sup>128</sup>

### 3.2.3.2 Výkon zaměstnání odpovídajícího zaměstnání I. pracovní kategorie v jiném členském státě

Problematikou snížení důchodového věku se zabýval i Krajský soud v Brně. ČSSZ zamítla žalobci žádost o starobní důchod ke dni, kdy dovršil 59 let věku, protože podle jejích záznamů sice získal celkem 19 let a 186 dnů doby zaměstnání v I.B pracovní kategorii jako sklář – foukač dutého skla, jeho zaměstnání v I.B pracovní kategorii však netrvalo ke dni 31. 12. 1992.

Žalobce namítal, že ke dni 31. 12. 1992 pracoval jako sklář – foukač dutého skla u soukromé firmy v Rakousku, přičemž vykonával práci spočívající v ruční výrobě sklářských polotovarů i výrobků ze žhavé skloviny, foukání sklářskou píšťalou zahrnující nabírání skloviny v peci a její tvarování foukáním ústy. Rakouský nositel pojištění potvrdil, že žalobce byl v době od 4. 2. 1991 do 31. 12. 1992 zaměstnán jako sklář, ale přes veškeré úsilí se nepodařilo zjistit popis jeho pracovní činnosti, přičemž bývalý zaměstnavatel již neexistuje. ČSSZ uvedla, že je nesporné, že žalobce odpracoval v I. B pracovní kategorii v době od 1. 9. 1971 do 28. 2. 1991 celkem 7121 dnů, tj. 19 roků a 186 dnů. Dodala, že zařazení zaměstnání do preferované I. B pracovní kategorie není možné pouze na základě čestného prohlášení účastníka řízení. Toto prohlášení je možno posoudit pouze jako podklad pro případné další šetření v této záležitosti. Potřebný popis pracovní činnosti rakouský nositel pojištění nedoložil a vzhledem ke skutečnosti, že zaměstnavatel neexistuje, je dle názoru ČSSZ rakouský nositel pojištění jediným kompetentním orgánem k doložení popisu náplně činnosti žalobce jakožto skláře v Rakousku. V důsledku toho ČSSZ dovodila,

<sup>128</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 12. 2021, sp. zn. 5834/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11504>

že nebylo prokázáno, že zaměstnání žalobce v době od 4. 2. 1991 do 31. 12. 1992 v Rakousku odpovídalo zaměstnání v I. B kategorii podle českých právních předpisů.

Soud k prokázání toho, zda na zaměstnání žalobce v Rakousku bylo možné aplikovat zásadu stejného hodnocení skutečností, vyslechl tři svědky. Z jejich výpovědí zjistil, že žalobce vykonával v Rakousku práci foukače dutého skla a tuto práci vykonával i ke dni 31. 12. 1992. Splnil tak podmínky pro to, aby byla hodnocena stejně jako výkon práce foukače dutého skla v ČR a aby mu byl snížen jeho důchodový věk za výkon práce v preferované pracovní kategorii.<sup>129</sup>

### 3.2.3.3 Výkon hornického zaměstnání pro soukromou firmu

Krajský soud v Ostravě se zabýval případem žalobce, kterému ČSSZ zamítla žádost o hornický důchod. Žalobce nesouhlasil s tím, že ČSSZ nezapočetla do nutného počtu směn odpracovaných v podzemí žalobcem odpracované směny v rozsahu 480 hodin pro společnost Dubfol s. r. o., Dubnica nad Váhom, ačkoliv je potvrdil jednatel společnosti. ČSSZ odůvodnila nezapočtení těchto směn tím, že byly odpracovány pro soukromou firmu, což neumožňuje jejich potvrzení pro účely přiznání tzv. hornického starobního důchodu. Dle názoru ČSSZ mohlo být zaměstnání ve zvýhodněné pracovní kategorii vykonáváno jen ve státním podniku a firma Dubfol s. r. o., Dubnica nad Váhom je soukromoprávní subjekt. Žalobce tak neprokázal a ani nemohl prokázat relevantním dokumentem, že odfáral namítaných 480 směn.

Žalobce s tímto závěrem nesouhlasil a poukazoval na to, že ČSSZ směny, odpracované pro rovněž soukromou firmu DUBOS s. r. o., Dubnica nad Váhom v době od 6. 6. 2016 do 31. 8. 2017 započítala, byť v rozsahu 322 směn, ačkoliv žalobce prokázal, že odpracoval 373 směn.

ČSSZ vycházela ze sdělení Sociální pojišťovny, že zaměstnání u zaměstnavatele Dubfol s. r. o. bylo získané v třetí pracovní kategorii, protože zaměstnání ve zvýhodněné pracovní kategorii mohlo být vykonávané pouze ve státním podniku a firma Dubfol s. r. o. je soukromoprávním subjektem.

ČSSZ žalobce vyzvala, aby jí předložil veškeré dokumenty, z nichž by bylo zřejmé, že svým zaměstnavatelem firmou Dubfol s. r. o. byl vyslán na území ČR do Dolu Darkov. Žalobce předložil mj. osvědčení o odborné způsobilosti z 6. 1. 1997 k výkonu funkce technického dozoru u dodavatelské organizace Dubfol pro hornickou činnost a činnost prováděnou hornickým způsobem na odštěpných závodech OKD a. s., dále protokol o vykonané ústní zkoušce z 6. 1. 1997, rovněž doplnění popisu pracovní funkce mechanik úseku firmy Dubfol s. r. o. pro ostatní práce v dole z 20. 1. 2008, pracovní smlouvu uzavřenou mezi žalobcem a firmou Dubfol s. r. o. z 3. 1. 1997 a pracovní smlouvu z 27. 1. 1998.

K dotazu ČSSZ společnost OKD a. s. sdělila, že měla se společností Dubfol s. r. o. uzavřenou rámcovou smlouvu na likvidaci technologie v porubu v období od 1. 1. 1995 do 20. 6. 2000, avšak tato již byla skartována a nelze do ní nahlédnout. Na základě této obchodní smlouvy zaměstnanci společnosti Dubfol s. r. o. vykonávali činnost na stálém pracovišti pod zemí hlubinného dolu, konkrétně na lokalitě dolu

<sup>129</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2017, č. j. 41 Ad 2/2016-52.

Darkov. Potvrzení pro jednotlivé zaměstnance však nevydává OKD a. s., ale pouze zaměstnavatel, tedy firma Dubfol s. r. o., proto není společnost OKD a. s. schopna vydat potvrzení pro žalobce.

Krajský soud zmínil, že otázkou charakteru potvrzení podle § 4 nařízení vlády č. 363/2009 Sb.<sup>130</sup> se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Uzavřel, že ustanovení § 4 nařízení vlády č. 363/2009 Sb. upravuje pouze to, že zaměstnavatelé mají vydávat příslušná potvrzení o zaměstnání v hornictví v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2008. Formulace však neodůvodňuje závěr, že toto potvrzení je jediný možný a přijatelný důkazní prostředek. Citovaný předpis by totiž musel stanovit, že příslušné doby zaměstnání se prokazují jen potvrzením vydaným pouze těmito zaměstnavateli. Takový výklad je však podle Nejvyššího správního soudu nepřijatelný, neboť přehlíží fakt, že zaměstnavatelé nejen mohou zaniknout bez právního nástupce, ale rovněž že potvrzení mohou být nesprávná, což by vedlo k neřešitelným situacím u žadatelů o tzv. hornický starobní důchod. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je to právě ČSSZ, coby specializovaný orgán státní správy rozhodující ve věcech důchodového pojištění, která vede správní řízení. Disponuje proto příslušnými procesními prostředky pro to, aby zjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nemůže proto svou odpovědnost za řádný průběh a výsledek řízení přenést na zaměstnavatele a vyčkávat na jeho potvrzení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 7. 2013, č. j. 4 Ad 132/2012-30).

Žalobce v řízení předložil nejen pracovní smlouvy uzavřené se společností Dubfol s. r. o., ale rovněž potvrzení jednatele společnosti Dubfol s. r. o. o tom, kolik směn odpracoval v podzemí; to, že společnost Dubfol s. r. o. vyslala své zaměstnance do Dolu Darkov, bylo v řízení prokázáno vyjádřením společnosti OKD a. s., prokázáno bylo i to, že tito zaměstnanci zpravidla pracovali v hlubinném dole. Napadené rozhodnutí ČSSZ však tyto skutečnosti bez odůvodnění nijak nezohlednilo. ČSSZ při posouzení žalobcova nároku vycházela toliko ze sdělení Sociální pojišťovny vylučující možnost společnosti Dubfol s. r. o. vydat příslušné potvrzení o odpracovaných směnách, aniž by se jakkoli vyjádřila k dalším zjištěním, důkazním návrhům, popř. aniž by vyzvala žalobce k prokázání jeho nároku jiným způsobem, např. čestnými prohlášeními ostatních zaměstnanců apod. Tím se ČSSZ dopustila vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, neboť skutkový stav, který vzala za základ svého rozhodnutí, neměl oporu ve spise.<sup>131</sup>

### 3.3 Invalidní důchod

Nespokojenost s postupem ČSSZ při rozhodování o invalidním důchodu představuje nejčastější předmět stížností, jež ochránce vyřizuje. V této oblasti rovněž konstatuje největší množství pochybení, jež většinou shledá v neúplnosti nebo nepřesvědčivosti posudku o invaliditě.

<sup>130</sup> Nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, ve znění nařízení vlády č. 69/2015 Sb.

<sup>131</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 7. 2019, č. j. 17 Ad 4/2019-32.

V dalším textu nejprve ve stručnosti popíšeme druhy invalidních důchodů dle nařízení 883/2004 a problematiku souběhu nároků na dávky. Poté zmíníme rozhodná období pro zjišťování doby pojištění, potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na český invalidní důchod a posuzování invalidity s evropským prvkem.

### 3.3.1 Druhy invalidních důchodů

Nařízení 883/2004 rozeznává dva druhy invalidních důchodů – **invalidní důchody typu A** (jejich výše nezávisí na trvání dob pojištění a příslušný členský stát je výslovně zařadil do přílohy VI nařízení 883/2004), a **invalidní důchody typu B**, tj. všechny ostatní.

Druhy  
invalidních  
důchodů

V ČR náleží mezi invalidní důchody typu A **invalidní důchod pro invalidy z mláď** přiznávaný dle § 42 odst. 1 zdpo. Jde o případ, kdy invalidita III. stupně vznikla před 18. rokem věku a pojištěnec nezískal žádnou dobu důchodového pojištění. Běžný invalidní důchod, přiznávaný na základě získané doby pojištění, a invalidní důchod z důvodu pracovního úrazu jsou invalidními důchody typu B.

Pokud osoba podléhala pouze právním předpisům typu A, náleží jí jen **jeden invalidní důchod**, a to ze státu, jehož předpisům podléhala v době, kdy vznikla pracovní neschopnost, po níž následovala invalidita<sup>132</sup>. V případě invalidního důchodu z mláď se jedná o stát, jehož právním předpisům osoba podléhala v době, kdy dosáhla věku, od něhož se invalidní důchod pro invaliditu z mláď přiznává (v ČR se jedná o věk 18 let).

Naopak, jestliže osoba podléhala právním předpisům typu B, příp. typu A a B, náleží jí **vícero invalidních důchodů** za doby pojištění získané v jednotlivých členských státech, jejichž předpisům podléhala.

### 3.3.2 Vyloučení souběhu dávek

Nařízení 883/2004 nepřiznává ani nezachovává nárok na několik dávek stejného druhu za jedno a totéž období povinného pojištění.<sup>133</sup>

Členské státy pak obvykle mají ve svých právních řádech zakotvena pravidla pro krácení či pozastavení dávek v případě souběhu dávek stejného nebo různého druhu. Nařízení 883/2004 vymezuje v čl. 53–55, která pravidla jsou v případě souběhu dávek aplikovatelná.

České správní soudy se v předchozích letech zabývaly otázkou vzniku nároku na běžný (obecný) český invalidní důchod v situaci, kdy žadatel sice splňoval podmínky nároku na tuto dávku vymezené v zákoně o důchodovém pojištění, pobíral však invalidní důchod pro invaliditu z mláď (typu A) z jiného členského státu. Kladly si otázku, zda je souběh těchto dávek možný.

<sup>132</sup> Čl. 44 odst. 2 nařízení 883/2004.

<sup>133</sup> Čl. 10 nařízení 883/2004.

### 3.3.2.1 Souběh českého obecného invalidního důchodu a slovenského invalidního důchodu pro invalidy z mládí přiznaného v době existence Československa

**Zákaz dvojího  
hodnocení  
těže doby  
pojištění**

Krajský soud v Brně řešil případ žalobce, kterému byl **přiznán v roce 1985 invalidní důchod pro invaliditu z mládí**. Protože ke dni rozpadu společného státu mu dávku vyplácela Sociální pojišťovna, považuje se jeho důchod ode dne 1. 1. 1993 za slovenský důchod.<sup>134</sup> Žalobce následně pracoval v ČR, odváděl pojistné do českého důchodového systému a požádal v roce 2018 o český invalidní důchod. V posudku o invaliditě bylo určeno datum vzniku jeho invalidity ke dni 1. 9. 1985. ČSSZ žádost zamítla. Uvedla, že invalidita stěžovatele vznikla před rozpadem Československa. Přestože žalobce po rozpadu ČSFR pracoval a byl pojištěn na území ČR, nevzniká mu tím souběžně nárok také na český invalidní důchod. Dobu pojištění získanou na území ČR bude možné zohlednit až při posouzení nároku na starobní důchod. Tato doba byla totiž slovenským nositelem pojištění stěžovateli zhodnocena v podobě tzv. dopočtené doby, která pokrývá období do 60 let věku. Zmíněná fiktivní konstrukce nahrazující zohlednění skutečných výdělků představuje právní překážku pro zhodnocení českých dob pojištění získaných po 31. 12. 1992. Důvodem je princip zákazu dvojího hodnocení dob pojištění, který je součástí evropského koordinačního mechanismu.

Krajský soud uvedl, že podle čl. 10 nařízení 883/2004 je třeba předcházet souběhu dávek stejného druhu za jedno a totéž období povinného pojištění. Tento princip je dále konkretizován čl. 53 a 54 nařízení 883/2004. Podle těchto ustanovení se pravidla předcházení souběhu použijí na nezávislou dávku, pouze pokud je dávkou, jejíž výše nezávisí na délce získaných dob pojištění (typu A), anebo dávkou, jejíž výše je určena na základě započtené doby považované za získanou mezi dnem vzniku sociální události a pozdějším dnem. Podle přílohy č. IX nařízení 883/2004 je takovou dávkou i slovenský invalidní důchod. Krajský soud tedy shledal, že invalidní důchod žalobce byl přiznán a vypočten v souladu s konstrukcí předvídanou v čl. 54 nařízení 883/2004, a proto žalobci nesvědčí nárok na přiznání souběžného invalidního důchodu ze systému českého důchodového pojištění, a to ani za poměrnou část doby pojištění (tzv. poměrným či dílčím způsobem). V takovém případě by se jednalo o souběh, který je koordinačním mechanismem vyloučen.<sup>135</sup> Nejvyšší správní soud tento rozsudek potvrdil a dodal, že nepřiznání českého invalidního důchodu nepředstavuje diskriminaci žalobce.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Čl. 33 Smlouvy se Slovenskem.

<sup>135</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2020, č. j. 33 Ad 7/2019-46. Krajský soud k rozsudku připojil právní větu: „*Poživatel slovenského invalidního důchodu pro tzv. invaliditu z mládí (invalidní důchod v mimořádných případech), na nějž vznikl nárok před 31. 12. 1992 v době existence společného československého státu, a který je kontinuálně vyplácen za podmínek čl. 33 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.) slovenským nositelem pojištění, nemá nárok na přiznání souběžné dávky v invaliditě (invalidního důchodu) z českého systému důchodového pojištění, a to ani v případě, že splňuje podmínku potřebné české doby pojištění získané po datu 31. 12. 1992.*“

<sup>136</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2022, č. j. 8 Ads 157/2020-41.

### 3.3.2.2 Souběh českého obecného invalidního důchodu a slovenského invalidního důchodu pro invalidy z mládeži přiznaného po rozpadu Československa

Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy žalobkyni byl slovenský invalidní důchod pro invalidy z mládeži (nezávislý na předchozí době pojištění) přiznán až po rozpadu Československa v roce 1994. Od roku 2009 má žalobkyně v Česku trvalý pobyt a v roce 2016 získala české státní občanství. Od března 2016 do února 2017 se dobrovolně účastnila českého systému důchodového pojištění a uhradila pojistné za jeden rok doby důchodového pojištění jednorázovou částkou. Dne 22. 2. 2017 požádala o přiznání obecného invalidního důchodu na základě získané doby pojištění. ČSSZ její žádost zamítla s odůvodněním, že přiznání invalidního důchodu z mládeži na Slovensku vylučovalo (samo o sobě) v Česku nejenom přiznání invalidního důchodu z mládeži, ale též přiznání řádného dílčího invalidního důchodu. Žalobkyně byla uznána za invalidní od tří let svého věku (tj. před dosažením věku 18 let).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že splnění podmínek pro přiznání tzv. invalidního důchodu z mládeži podle § 42 odst. 1 zdpo vylučuje současné přiznání „řádného“ invalidního důchodu podle § 38 a násl. téhož zákona, a to i v případě, že žadatel o řádný invalidní důchod získal (např. na základě dobrovolného přihlášení k důchodovému pojištění podle téhož zákona, ve znění účinném do 31. 1. 2018) potřebnou dobu pojištění. Na základě principu asimilace faktů podle čl. 5 nařízení 883/2004 dopadá stejný důsledek i na situaci, ve které o přiznání českého řádného invalidního důchodu žádá poživatel např. slovenského invalidního důchodu z mládeži.

**Princip  
stejného  
hodnocení  
skutečností**

Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že předpoklady pro přiznání invalidního důchodu z mládeži (tj. vznik invalidity před 18. rokem věku) vylučují posouzení poklesu pracovní schopnosti podle § 39 odst. 3 zákona, a to jednoduše proto, že před vznikem invalidity u žadatelů o invalidní důchod ještě žádná pracovní schopnost nevznikla. Žalobkyně tak nesplnila podmínky pro přiznání obecného invalidního důchodu.<sup>137</sup>

Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu vydal Městský soud v Praze dne 25. 1. 2023 nový rozsudek č. j. 2 Ad 8/2018-81, proti němuž žalobkyně podala ústavní stížnost, již Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 25. 7. 2023, č. j. III ÚS 849/23.

### 3.3.3 Určování rozhodného období pro posouzení, zda pojištěnec získal potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod

Podle platné právní úpravy ČSSZ určuje při rozhodování o českých invalidních důchodech rozhodné období, z něhož zjišťuje získání potřebné doby pojištění pro vznik nároku na dávku.<sup>138</sup> V úvahu připadají čtyři možná rozhodná období:

**Rozhodná  
období pro  
zjišťování doby  
pojištění**

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 Ads 525/2021-34.

<sup>138</sup> Ustanovení § 40 odst. 2 zdpo.

- u pojištěnců mladších 28 let činí rozhodné období dobu před vznikem invalidity,
- u pojištěnců starších 28 let představuje rozhodné období 10 let přede dnem vzniku invalidity,
- u pojištěnců starších 38 let činí rozhodné období 20 let před vznikem invalidity,
- u všech pojištěnců, kteří nezískali potřebnou dobu pojištění v uvedených rozhodných obdobích, připadá do úvahy ještě posunutá desetiletá rozhodné období dokončená kdykoliv po vzniku invalidity.

Určováním posunutého rozhodného období se zabýval Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 7. 2. 2020, č. j. 33 Ad 31/2018-75. V něm konstatoval, že ČSSZ je povinna podrobně a srozumitelně zdůvodnit, jakými úvahami se řídila při stanovení posunutého rozhodného období. Posunutá rozhodná období může být na časové ose vymezeno různě, proto by ČSSZ měla vždy postupovat ve prospěch pojištěnce a **určit takové období, v němž bude možno pojištěnci započíst nejdelší dobu pojištění pro nárok na invalidní důchod.**

### 3.3.4 Získání potřebné doby pojištění

#### Potřebná doba pojištění

Potřebná doba pojištění je rovněž odstupňována dle věku pojištěnce v době vzniku invalidity od žádné doby, pokud invalidita vznikla před 18. rokem věku, po 5 let v desetiletém rozhodném období. U pojištěnců starších 38 let připadá do úvahy ještě možnost 10 let v rozhodném období 20 let před vznikem invalidity.<sup>139</sup>

Při posuzování, zda pojištěnec získal potřebnou dobu pojištění, se uplatní **zása-  
da sčítání dob** zakotvená v čl. 6 nařízení 883/2004.

Krajský soud v Brně řešil případ žalobce, který byl ke dni vzniku invalidity starší 38 let. ČSSZ mu nepřiznala invalidní důchod, protože v rozhodném období deseti let před vznikem invalidity dosáhl 2 roky a 196 dnů doby pojištění. Ve dvacetiletém rozhodném období před vznikem invalidity získal žalobce 8 let a 291 dnů. ČSSZ mu zhodnotila všechny doby, které získal v ČR, i doby potvrzené Sociální pojišťovnou. I přes uplatnění zásady sčítání dob pojištění nezískal žalobce v desetiletém rozhodném období 5 let doby pojištění ani v dvacetiletém rozhodném období 10 let doby pojištění. Nevznikl mu proto nárok na dílčí český invalidní důchod.<sup>140</sup>

Prokazování českých dob pojištění probíhá stejným způsobem jako u vnitrostátních důchodů.

#### 3.3.4.1 Neuznání doby pojištění v ČR na základě jiných důkazních prostředků než evidenčního listu důchodového pojištění

Ochránce vyřizoval podnět stěžovatelky, která jej požádala o pomoc ve věci nepřiznání českého invalidního důchodu. Problém s přiznáním důchodu jí měl způsobit bývalý zaměstnavatel A – fyzická osoba, která byla jednatelem dvou společností s ručením omezeným (zaměstnavatelů B a C). Všichni zaměstnavatelé měli místo

<sup>139</sup> Ustanovení § 40 zdp.

<sup>140</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2017, č. j. 33 Ad 10/2016-38.

podnikání/sídlo v ČR. Stěžovatelka tvrdila, že pro zaměstnavatele A (jednatele společností B a C) pracovala 4 a půl roku v České republice a 4 a půl roku ve Španělsku. Za tuto dobu ji však nepřihlásil k důchodovému pojištění, proto jí ke dni vzniku invalidity (23. 11. 2016) nárok na důchod nevznikl, neboť v rozhodném období 10 let před vznikem invalidity získala pouze 3 roky a 209 dnů doby důchodového pojištění a v rozhodném období 20 let před vznikem invalidity pouze 5 let a 46 dnů doby důchodového pojištění (součtu českých a španělských dob pojištění). Při podání žádosti o důchod stěžovatelka ČSSZ předložila potvrzení o zaměstnání a pracovní smlouvu od zaměstnavatele B a potvrzení o zaměstnání od zaměstnavatele C.

Protože v prvostupňovém řízení nebyla stěžovatelka uznána za invalidní, nehodnotil ochránce jako pochybení, když ČSSZ v tomto řízení nezjišťovala dobu zaměstnání u zmíněných zaměstnavatelů a žádost zamítla.

V námitkovém řízení však byla stěžovatelka uznána za invalidní v I. stupni. ČSSZ tudíž byla povinna zabývat se i tím, zda ke dni vzniku invalidity získala potřebnou dobu důchodového pojištění pro vznik nároku na invalidní důchod či nikoliv. Měla tedy **vyhodnotit obsah obou potvrzení o zaměstnání a pracovní smlouvy**<sup>141</sup> a rozhodnout, zda na jejich základě je možné stěžovatelce dobu pojištění u uvedených zaměstnavatelů zhodnotit jako dobu důchodového pojištění, či nikoliv. Orgány správy sociálního zabezpečení pouze provedly šetření doby důchodového pojištění u bývalých zaměstnavatelů B a C, ale v důsledku nespolečné jejich jednatele (zaměstnavatele A) se jim nepodařilo obstarat od nich evidenční listy důchodového pojištění. Doby pojištění u nich proto ČSSZ stěžovatelce nezapočetla.

Ochránce ve zprávě o šetření argumentoval tím, že v námitkovém řízení se uplatňuje **princip úplné apelace**, tj. ČSSZ je povinna na základě podaných námitek přezkoumat prvostupňové rozhodnutí v plném rozsahu a není přitom vázána podanými námitkami.<sup>142</sup> Může v něm rovněž v plné míře provádět dokazování.<sup>143</sup>

Základním důkazním prostředkem o získání doby důchodového pojištění je evidenční list důchodového pojištění.<sup>144</sup> **Evidenční list důchodového pojištění však není jediným možným důkazním prostředkem**, jímž lze prokázat účast osoby na důchodovém pojištění. Jako důkazní prostředek o době pojištění může sloužit **vše, z čeho je patrné, že byl pojištěnec po určité době účasten důchodového pojištění**. To umožňuje § 51 odst. 1 správního řádu, který zakotvuje, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, jež jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména

Důkazní  
prostředky  
o době  
důchodového  
pojištění

<sup>141</sup> Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 18. 1. 2013, sp. zn. 3122/2012/VOP/DŘ, dostupnou z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3622>. V ní ochránce konstatoval: „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 ke správě sociálního zabezpečení.“

<sup>142</sup> Ustanovení § 88 odst. 4 zopsz.

<sup>143</sup> Na rozdíl od obecného odvolacího řízení, kde je odvolací orgán vázán odvolacími námitkami (ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu) a účastník může žádat provedení nových důkazů jen takových, které dříve nemohl uplatnit (ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu).

<sup>144</sup> Ustanovení § 38 zopsz.



o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. U prokazování doby zaměstnání jsou typickými důkazními prostředky pracovní smlouva, dohoda o rozvázání pracovního poměru, výpověď z pracovního poměru, potvrzení o zaměstnání, mzdové listy a výplatní pásky. Nemá-li pojištěnec žádné doklady o získané době pojištění, postačí k jejímu prokázání dokonce čestné prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod (§ 85 odst. 5 zopsz).<sup>145</sup>

Na základě zprávy o šetření ČSSZ stěžovatelce doby pojištění u zaměstnavatelů B a C uznala jako české doby pojištění a přiznala jí invalidní důchod.

### 3.3.4.2 Nedostatečná specifikace bývalého zaměstnavatele a získané doby pojištění

Ochránce řešil podnět stěžovatelky, která si stěžovala na výši svého českého dílčího invalidního důchodu. Zpochybnila postup ČSSZ při hodnocení její doby pojištění. Uvedla, že jí chybí započtené roky, které odpracovala, konkrétně zmínila rok 1997. Poukázala také na chybu v rozhodnutí o přiznání důchodu, kde bylo v adrese i ve výrokové části namísto jejího jména uvedeno jméno její neteře. I proto měla k rozhodování ČSSZ nedůvěru.

Ochránce šetřením nezjistil pochybení ČSSZ při hodnocení doby pojištění v řízení o přiznání invalidního důchodu. Rovněž výši důchodu stanovila ČSSZ správně. Chyba, které se ČSSZ dopustila při vyhotovení písemného rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu, když ve výroku rozhodnutí místo jména stěžovatelky uvedla jméno její neteře, neměla vliv na věcnou správnost rozhodnutí. ČSSZ v rámci šetření ochránce provedla opravu rozhodnutí.

Správnost postupu ČSSZ při hodnocení dob pojištění stěžovatelky ochránce ověřil s pomocí evidenčních listů. Všechny údaje o dobách zaměstnání, které ČSSZ stěžovatelce pro účely přiznání důchodu zhodnotila a které jsou uvedeny v osobním listu důchodového pojištění, se shodovaly s údaji v evidenčních listech vystavených bývalými zaměstnavateli stěžovatelky. Doba, po kterou stěžovatelka byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, byla ve spisu doložena výpisy z evidence úřadu práce. Doba pojištění ve Velké Británii byla prokázána potvrzením britského nositele pojištění. Ve spisu pak nebyly doloženy žádné doklady, které by potvrzovaly stěžovatelkou tvrzenou dobu pojištění v roce 1997. Ochránce proto stěžovatelku poučil, aby, pokud má doklady o dobách pojištění, které jí nebyly započteny, je zaslala ČSSZ nebo aby uvedla co nejpřesněji název zaměstnavatele a dobu, kdy u něho byla zaměstnaná. ČSSZ si na základě těchto údajů může dobu pojištění došetřit.<sup>146</sup>

### 3.3.5 Posuzování invalidity

Úplnost a přesvědčivost posudků o invaliditě představují u invalidních důchodů přiznávaných dle nařízení 883/2004 stejně palčivý problém jako u ryze vnitrostátních

<sup>145</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 12. 2019, sp. zn. 3386/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7686>

<sup>146</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 3. 2020, sp. zn. 6415/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11552>

důchodů.<sup>147</sup> V mnoha případech je posouzení zdravotního stavu komplikováno tím, že pojištěnec žije v zahraničí, má zdravotnickou dokumentaci pouze v cizím jazyce a zahraniční nositel pojištění ne vždy ČSSZ poskytne nezbytnou součinnost pro komplexní posouzení zdravotního stavu žadatele o dávku.

### 3.3.5.1 Neexistence shody při uznávání invalidity

Česká republika **nemá sjednánu shodu** při posuzování invalidity s žádným členským státem EHP<sup>148</sup>. Za této situace se uplatní pravidlo, že každá instituce má právo při posuzování invalidity v souladu se svými předpisy nechat stav žadatele posoudit lékařem nebo jiným znalcem podle vlastního výběru. Invaliditu pojištěnců bydlících v jiných členských státech EHP tedy posuzují posudkoví lékaři OSSZ a v námitkovém řízení posudkoví lékaři ČSSZ podle vyhlášky o posuzování invalidity, tj. stejně jako pojištěnců s bydlištěm v ČR.

Neexistence shody při posuzování invalidity

### 3.3.5.2 Opatřování podkladů pro posouzení invalidity

K tomu, aby měli posudkoví lékaři dostatečné podklady pro posouzení invalidity, ČSSZ **vyžaduje od svého zahraničního protějšku vyplněný formulář E 213** (podrobnou lékařskou zprávu), pokud ji od zahraniční instituce neobdrží spolu s žádostí o důchod. K vyplněnému formuláři nositelé důchodového pojištění obvykle připojují kopie relevantních lékařských zpráv, které opatřili v řízení o invalidním důchodu, svých posudků o invaliditě a dalších relevantních dokumentů, příp. písemností, které jim předložil žadatel.

Formulář E 213

Po obdržení podkladů je obvykle třeba, aby ČSSZ zajistila jejich **překlad**, aby obsah poskytnutých lékařských zpráv byl pro posudkové lékaře srozumitelný.

V případě, kdy poskytnutá dokumentace neobsahuje některý podklad v ní zmíněný, může ČSSZ **požádat svůj zahraniční protějšek, aby jí ho dodatečně zaslal**. V úvahu připadá rovněž, aby OSSZ nebo ČSSZ **vyzvala pojištěnce, aby jí ve stanovené lhůtě** (přiměřeně zvolené tomu, že pojištěnec bydlí v zahraničí) **chybějící lékařský nález či jinou zdravotnickou dokumentaci předložil**.

Doplňování chybějících podkladů

Pokud zahraniční instituce ČSSZ neposkytne na její žádost potřebnou součinnost, nezašle jí vyžádané podklady a rovněž pojištěnec na základě výzvy nepředloží nezbytné podklady pro posouzení jeho invalidity dle českých předpisů, nemůže ČSSZ vydat rozhodnutí o důchodu a **musí řízení zastavit**<sup>149</sup>. K posouzení invalidity dle českých předpisů nepostačuje, aby pojištěnec ČSSZ předložil potvrzení o uznání invalidity v jiném členském státě. K tomu je třeba, aby zahraniční nositel pojištění nebo pojištěnec ČSSZ poskytl lékařské zprávy, z nichž by posudkový lékař mohl zjistit relevantní skutečnosti o jeho zdravotním stavu.<sup>150</sup>

Zastavení řízení při nepředložení potřebných podkladů

<sup>147</sup> Viz kapitola X Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv Důchody III.

<sup>148</sup> Neaplikuje se tudíž čl. 46 odst. 3 nařízení 883/2004.

<sup>149</sup> Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 3 Ads 118/2016-60.

Doplnění  
potřebného  
odborného  
vyšetření

Pokud ze zaslaných podkladů ze zahraničí není patrné, že by pojištěnec absolvoval odborné vyšetření, které je dle vyhlášky o posuzování invalidity pro posouzení invalidity potřebné, je namístě, aby **jej OSSZ nebo ČSSZ vyzvala, aby se v určité lhůtě podrobil v místě bydliště vyšetření u příslušného odborníka a následně jí zaslal jeho nálezy**<sup>151</sup>. Samozřejmě lhůtu pro podrobení se vyšetření je v těchto případech třeba stanovit přiměřenou skutečnosti, že pojištěnec bude muset absolvovat vyšetření v zahraničí.

Tento závěr vyslovil ochránce v případě, kde posudkoví lékaři OSSZ a ČSSZ posuzovali dopad částečně kompenzované posttraumatické epilepsie na pracovní schopnost pojištěnce bydlícího ve Velké Británii v řízení o jeho žádosti o dílčí český invalidní důchod z roku 2017. Dle přílohy k vyhlášce o posuzování invalidity je posudkový lékař povinen při posuzování zdravotního stavu pojištěnce s epilepsií mj. zjišťovat, zda u pojištěnce je přítomen neuropsychický deficit, organické poškození mozku a organické duševní poruchy. Stěžovatel však vůbec nebyl ve Velké Británii psychologicky ani psychiatricky vyšetřen, přestože uváděl, že má depresivní poruchy a sám de facto vůbec nevychází z domu. Posudkoví lékaři tudíž měli zjišťovat i tyto skutečnosti nezbytné pro posouzení dopadu epilepsie na pracovní schopnost pojištěnce. V jejich postupu proto ochránce shledal pochybení.<sup>152</sup>

### 3.3.5.3 Povinnost vypořádat se s podklady a závěry zahraničních institucí

Posudkoví lékaři OSSZ, ČSSZ a MPSV musejí **příhlížet k dokumentům, lékařským zprávám a informacím správní povahy** získaným institucí kteréhokoli jiného členského státu, jako kdyby byly vydány v ČR.<sup>153</sup>

České správní soudy konstatovaly, že mají povinnost **příhlédnout ke klinickým diagnózám**, z nichž vycházela instituce jiného členského státu<sup>154</sup>.

Ustálená judikatura českých správních soudů<sup>155</sup> dále vyžaduje, aby se čeští posudkoví lékaři v případě, kdy při hodnocení zdravotního stavu pojištěnce dospějí k odlišnému závěru o dopadu onemocnění pojištěnce na jeho pracovní schopnost než zahraniční nositel důchodového pojištění, **vypořádali rovněž se závěry zahraniční instituce**.

Právní předpisy jednotlivých členských států EHP se liší, proto může být rozhodnutí učiněné cizozemským orgánem odlišné od rozhodnutí orgánu tuzemského. Uznání invalidity v jednom státě není pro druhý stát závazné. Popis funkčního dopadu zdravotního postižení pojištěnce na jeho pracovní schopnost by však měl být v různých státech podobný. V případě, kdy české orgány správy sociálního

Rozdíl  
v závěrech  
posudkových  
lékařů různých  
členských  
států EHP  
o vzniku  
invalidity

<sup>151</sup> Ustanovení § 12 písm. c) zopsz.

<sup>152</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 9. 2021, sp. zn. 518/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11566>

<sup>153</sup> Čl. 49 odst. 2 nařízení 997/2009.

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 2 Ads 229/2016-21.

<sup>155</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č. j. 4 Ads 155/2015-25, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 2 Ads 229/2016-21, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 8 Ads 162/2016-29.

zabezpečení dospějí k **odlišnému závěru o vzniku invalidity** než orgány správy sociálního zabezpečení jiného členského státu (event. než správní soud v jiném členském státě), měly by se české orgány **vypořádat se skutkovými zjištěními orgánů jiného členského státu a odůvodnit, proč jejich závěr o výraznějším poklesu pracovní schopnosti pojištěnce není z hlediska českých posudkových kritérií akceptovatelný**. Jestliže čeští posudkoví lékaři nemají dostatečné podklady pro realizaci uvedeného hodnocení, musejí si od zahraničního nositele **vyžádat jeho posudek o invaliditě**<sup>156</sup>, případně **kopii posudku o invaliditě vyhotoveného v soudním řízení**, pokud jeho obsah není dostatečně patrný z odůvodnění soudního rozhodnutí, které bylo součástí spisové dokumentace poskytnuté ČSSZ zahraničním nositelem důchodového pojištění.<sup>157</sup>

Nejvyšší správní soud uznal za dostatečné vypořádání se se závěrem slovenského nositele pojištění, který, na rozdíl od českých orgánů správy sociálního zabezpečení, uznal žalobkyni za invalidní, argumentaci, že **rozdíl v uznání invalidity v ČR a SR** nevznikl z rozdílu funkčního hodnocení zdravotního postižení, ale vyplývá z **neshody mezi právními předpisy ČR a SR**. Posouzením zdravotního stavu žalobkyně se opakovaně v soudním řízení zabývaly posudkové komise MPSV, vyžádaly si všechny nezbytné podklady ze Slovenska, reagovaly na všechny námítky žalobkyně a své závěry podrobně odůvodnily. Česká právní úprava je přísnější než slovenská, proto žalobkyně v ČR nebyla uznána za invalidní.<sup>158</sup>

Ke stejnému závěru dospěl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 24. 2. 2022, č. j. 32 Ad 4/2020-55. V dané věci se žalobkyně domáhala toho, aby se posudkoví lékaři vypořádali se **slovenským posudkem o invaliditě, podle něhož poklesla její pracovní schopnost o 70 %, kdežto podle závěrů českých posudkových lékařů pouze o 40 %**. Posudková komise MPSV v soudním řízení reagovala na všechna skutková zjištění slovenského nositele důchodového pojištění, přihlédla ke všem slovenským lékařským zprávám a konstatovala, že žalobkyně trpí dvěma závažnými onemocněními. Ani jedno z nich však nezpůsobuje invaliditu II. stupně. Celkově tedy posudková komise MPSV stanovila 45 % pokles pracovní schopnosti žalobkyně.

I v tomto případě rozpor mezi hodnocením invalidity na Slovensku a v České republice vyplýval z **rozdílných posudkových kritérií**. Spočíval hlavně v tíži postižení, kdy obě rozhodující onemocnění lze hodnotit dle posudkových kritérií v ČR maximálně jako středně těžké funkční postižení, nikoliv jako těžké funkční postižení.

Pro úplnost ještě zmiňujeme, že povinnost vypořádat se se závěry zahraniční instituce platí i tehdy, pokud čeští posudkoví lékaři stanoví **datum vzniku invalidity k jinému (pozdějšímu) dni než zahraniční nositel důchodového pojištění**.

**Stanovení  
jiného data  
vzniku  
invalidity než  
v zahraničí**

<sup>156</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 8 Ads 162/2016-29.

<sup>157</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 9. 2021, sp. zn. 518/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11566>

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 5 Ads 158/2016-57.

### 3.3.5.4 Stanovení data vzniku invalidity

I v případě invalidních důchodů přiznávaných dle nařízení 883/2004 nesmí být datum vzniku invalidity určeno k nahodilému dni.

Nahodilé  
stanovení  
data vzniku  
invalidity

Ochránce řešil případ stěžovatele, který byl nespokojen s určením data vzniku jeho invalidity. Stěžovatel požádal o invalidní důchod dne 6. 5. 2021 prostřednictvím Sociální pojišťovny. Stěžovatel byl uznán posudkovým lékařem OSSZ Ostrava invalidním v prvním stupni, a to od 26. 10. 2021, ke **dni podání žádosti o důchod v ČR**.

Ochránce dospěl k závěru, že určení data vzniku invalidity stěžovatele není dostatečně odůvodněno. Vznik invalidity je objektivně existujícím stavem a nelze ho stanovit na základě nahodilých skutečností, jestliže podle zdravotních změn a vyšetření je možno spolehlivě usoudit, ke kterému datu invalidita skutečně vznikla.

Posudkový lékař věnoval datu vzniku invalidity jediný komentář, a sice že ho klade ke dni podání žádosti v České republice, tj. ke dni 26. 10. 2021. Toto datum však ve spise nikde nefigurovalo. Stěžovatel uplatnil žádost dne 6. 5. 2021 na Slovensku a nebyla v ní žádná zmínka o tom, že by požadoval přiznání důchodu z České republiky od 26. 10. 2021 nebo od jakéhokoliv jiného data. Dne 26. 10. 2021 žádost ani nebyla doručena na ČSSZ, to se stalo již dne 21. 9. 2021. Jediná událost, s níž bylo možné datum 26. 10. 2021 spojit, bylo **doručení žádosti o posouzení zdravotního stavu z ČSSZ na OSSZ Ostrava**. Taková událost však nemá se zdravotním stavem stěžovatele a vznikem jeho invalidity žádnou souvislost, je to skutečnost zcela **nahodilá**. Spojovat s ní vznik invalidity bez jakéhokoliv dalšího důvodu je tedy chybné.<sup>159</sup>

ČSSZ se po vydání zprávy o šetření zaměřila na zjištění dne vzniku invalidity stěžovatele a určila ho ke dni vyhotovení lékařského nálezu, který jako první popsal zhoršení jeho zdravotního stavu.

### 3.3.5.5 Zasílání posudku o invaliditě

Povinnost  
zaslat posudek  
o invaliditě  
pojištěnci

Stejně jako u vnitrostátních invalidních důchodů je příslušná OSSZ a v námitkovém řízení ČSSZ povinna **odeslat posuzovanému posudek o invaliditě do 7 dnů od jeho vyhotovení**<sup>160</sup>.

Ochránce řešil podnět stěžovatele, který si stěžoval, že ho ČSSZ nevyrozuměla o výsledku kontrolní lékařské prohlídky, která měla pravděpodobně proběhnout po skončení platnosti předchozího posudku o invaliditě. Od zaměstnance ČSSZ měl obdržet telefonickou informaci, že orgán sociálního zabezpečení posudky do zahraničí nezasílá.

Z neúplných informací v podnětu nevyplývalo, zda byl již vypracován kontrolní lékařský posudek o invaliditě a jestli mohl být stěžovateli doručen, zda došlo ke změně stupně invalidity, a ani časový rámec kroků, které ČSSZ v dané věci učinila.

<sup>159</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 02. 2022, sp. zn. 7871/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11482>

<sup>160</sup> Ustanovení § 8 odst. 10 zopsz.

Ochránce proto zahájil šetření, v němž zjistil pochybení MSSZ spočívající v tom, že stěžovateli nezaslala stejnopis posudku o invaliditě z kontrolní lékařské prohlídky. ČSZ toto pochybení v rámci šetření ochránce napravila a posudek stěžovateli zaslala na adresu jeho bydliště v Rakousku. MSSZ vyslovila stěžovateli za své pochybení omluvu.<sup>161</sup>

#### 4. VÝŠE DŮCHODU

Pravidla pro výpočet důchodu jsou podrobně popsána ve sborníku stanovisek ochránce Důchody II. Na tomto místě proto jen ve stručnosti zmíníme, že důchody s evropským prvkem se vypočítávají dle čl. 52 nařízení 883/2004. **Výše plného důchodu** (tzv. nezávislé dávky nebo „solo důchodu“, tj. dávky, na niž vznikl nárok díky získání dostatečné české doby pojištění) se stanoví pouze z českých dob pojištění, přičemž se nijak nezohledňují doby pojištění získané ve smluvních státech. Výpočet je tedy prováděn stejně jako u vnitrostátního českého důchodu.<sup>162</sup>

Výše plného  
důchodu

Při rozhodování o dílčím důchodu („poměrné dávce“ nebo „pro rata dávce“) se započítávají doby pojištění získané v ostatních členských státech. Při jeho výpočtu ČSZ nejprve určí tzv. **teoretickou výši důchodu**. Jedná se o výši důchodu, která by pojištěnci náležela, kdyby všechny doby pojištění získal na území ČR. Následně ČSZ vypočte tzv. **skutečnou výši důchodu**, tj. výši důchodu odpovídající českým dobám pojištění. Ta se zjistí tak, že teoretická výše důchodu se vynásobí poměrem českých dob pojištění vůči celkové době pojištění (tzv. **koefficientem dílčeni**). V důsledku toho dojde k pokrácení obou částí důchodu, základní i procentní výměry.

Výše dílčího  
důchodu

Pokud ČSZ v konkrétním případě počítá plný i dílčí důchod, na závěr porovná výše obou dávek a vyšší z nich pojištěnci přizná.

Postupem ČSZ při stanovení výše dílčího důchodu se zabýval Nejvyšší správní soud ve věci žalobce, který se domáhal toho, aby mu **nebyla při výpočtu jeho dílčího důchodu poměrně krácena (dílčena) jeho základní výměra**, pouze výměra procentní. Rovněž **valorizace základní výměry** by neměly být dle mínění žalobce kráceny, ale poskytovány v plné výši jako u vnitrostátních důchodů.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „při stanovení dílčího starobního důchodu se podle čl. 52 odst. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 883/2004 nejprve určí teoretická výše dávky, která by jednotlivci náležela při započítání všech dob pojištění získaných v Evropské unii. Do výpočtu teoretické dávky přitom musí být zahrnuta i základní

<sup>161</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 8. 2018, sp. zn. 1905/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11584>

<sup>162</sup> Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2021, č. j. 33 Ad 11/2019-26. V něm krajský soud konstatoval: „Jestliže migrující pracovník (pojištěnec) splňuje podmínky nároku na tzv. národní („sólo“) invalidní důchod ze systému českého důchodového pojištění, který je vyšší než vypočtený dílčí český invalidní důchod ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, nemůže se domáhat toho, aby mu byly pro účely vyššího „sólo“ českého důchodu hodnoceny zahraniční doby pojištění, které získal v souběhu (překryvu) s českou dobou povinného pojištění.“

výměra starobního důchodu, přestože není závislá na délce doby pojištění a nebude ovlivněna započítáním všech dob pojištění. Citované ustanovení neposkytuje žádný prostor k tomu, aby z výpočtu byly vyjmuty složky dávek nezávislé na délce doby pojištění. Výslovně totiž stanoví, že i když výše dávky nezávisí na délce získaných dob, považuje se uvedená výše (tj. výše stanovená vnitrostátními předpisy) za teoretickou výši. Co platí pro dávku jako celek, musí tím spíše platit i pro jednotlivé složky dávek.

Po vypočtení teoretické výše je třeba stanovit skutečnou výši dávky podle čl. 52 odst. 1 písm. b) bodu ii) nařízení č. 883/2004, a to tak, že se poměr dob pojištění získaných v příslušném státě a celkové doby pojištění získané ve všech zemích Evropské unie použije na teoretickou výši dávky. Protože vypočtená teoretická výše dávky zahrnuje i základní výměru starobního důchodu, musí být poměr dob pojištění použit i na základní výměru – i ta tedy musí být v tomto kroku poměrně zkrácena.

Použití poměru dob pojištění na celou vypočtenou teoretickou výši dávky odpovídá též cíli citovaného ustanovení. Tím je „rozdělit náklady na dávky mezi instituce dotčených členských států poměrně k délce dob pojištění získaných podle právních předpisů každého z uvedených členských států“, a to vzhledem k „neexistenci společného systému sociálního zabezpečení“ a „potřebě zachovat finanční integritu systémů sociálního zabezpečení členských států a zároveň nepenalizovat pracovníky, kteří využívají svého práva volného pohybu“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 10. 2021, SC, C-866/19, bod 41; obecně k výpočtu dílčích dávek tamtéž, body 34–43). „Kdyby byla přijata argumentace stěžovatele, znamenalo by to, že každý, kdo získal v České republice minimální nezbytnou dobu pojištění (srov. čl. 57 nařízení č. 883/2004) a vznikl mu nárok na dávku starobního důchodu, musí obdržet přinejmenším dávku ve výši základní výměry. To by s sebou neslo nezanedbatelnou finanční zátěž pro systém sociálního zabezpečení“.

Nejvyšší správní soud se pak vyjádřil i k **valorizacím základní výměry**. Zmínil, že při jejich realizaci je třeba postupovat dle čl. 59 odst. 2 nařízení 883/2004. Podle něj „... jestliže z důvodu zvýšení životních nákladů nebo změn příjmu nebo jiných důvodů pro úpravu, jsou dávky dotčeného členského státu upraveny procentem nebo paušální částkou, toto procento nebo paušální částka se použije přímo na dávky určené podle článku 52, aniž by bylo zapotřebí provést nový výpočet“. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že při valorizacích nedochází k novému přepočtu plnění a dílčího důchodu a k porovnávání jejich nové výše. „... Valorizace se uplatní přímo, tedy bez porovnání obou variant... V případě dílčího důchodu tak musí být zachováno, že jeho výše odráží poměr dob pojištění získaných v České republice a všech dob pojištění získaných v EHP. Ani valorizace tudíž není z tohoto poměrného zkrácení vyloučena. To stěžovatele oproti ostatním poživatelům starobního důchodu neznevýhodňuje; jde pouze o odraz skutečnosti, že stěžovatel nezískal všechny doby pojištění v České republice.“<sup>163</sup>

Ochránce v mnoha případech stěžovatelům **vysvětluje postup ČSZS při stanovení výše jejich důchodu**, protože pro ně je tento postup značně nesrozumitelný, i když je podrobně popsán v rozhodnutí o důchodu.

Jako typický je možné označit podnět stěžovatelky, která vyslovila nespokojenost s nízkou výší svého českého invalidního důchodu. Ochránce jí vysvětlil, že

<sup>163</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2022, č. j. 6 Ads 386/2020-29.

nízká výše jejího českého důchodu je způsobena několika faktory – jedná se o dílčí důchod (česká doba pojištění tvořila 1/3 doby celkové), stěžovatelka měla v ČR nízké výdělků, celkově získala poměrně málo doby důchodového pojištění (měla velké množství přetržek doby pojištění) a dopočtená doba jí nemohla být započtena celá, ale ve sníženém rozsahu (byla zkrácena cca o 2,5 roku).<sup>164</sup>

#### 4.1 Nakládání se zahraničními dobami při stanovení výše dílčího důchodu

Výše dílčího důchodu se stejně jako výše plného důchodu počítá z vyměřovacích základů pojištěnce (z jeho výdělků) podle ustanovení § 15 až 19a zdp. Nikdy se však nezapočítávají výdělků, jichž pojištěnec dosáhl v jiných členských státech. Na základě čl. 56 písm. c) nařízení 883/2004 dosazuje ČSSZ v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu<sup>165</sup> za doby pojištění získané v jiných členských státech tzv. **průměrné indexované výdělků**, tj. průměrné výdělků spočítané z českých výdělků dosažených v rozhodném období. Náhradní doby pojištění („rovnocenné doby“ či nepřispěvkové doby) získané v jiných členských státech ČSSZ z rozhodného období **vylučuje** na základě analogické aplikace § 16 odst. 4 zdp.<sup>166</sup>

Průměrné indexované výdělků a vyloučená doba

V letech 2004–2009 ČSSZ **vylučovala všechny doby pojištění** získané v jiných členských státech v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu. Na základě metodického vedení MPSV začala důchody vypočítávat z **průměrných indexovaných výdělků** dle čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení 1408/71. Dříve přiznané důchody však zpětně přepočítává jen na základě žádosti pojištěnce, přestože by sama z úřední povinnosti měla odstraňovat chyby, jichž se v minulosti při výpočtech důchodů dopustila.

Dosazování průměrných indexovaných výdělků za příspěvkové doby

Ochránce zjistil pochybení ČSSZ, když v roce 2021 prováděla srovnávací výpočet výše starobního důchodu stěžovatele dle Smlouvy s USA a dle nařízení 883/2004. Stěžovatel byl totiž v průběhu svého života důchodově pojištěn v ČR, USA, Irsku a Rakousku. Nárok na starobní důchod mu vznikl jak dle Smlouvy s USA, tak dle nařízení 883/2004. Po provedení srovnávacího výpočtu ČSSZ stěžovateli přiznala dílčí starobní důchod dle nařízení 883/2004, protože byl vyšší než důchod dle Smlouvy s USA. Při výpočtu dle nařízení 883/2004 ČSSZ však nedosadila za dobu zaměstnání v Rakousku od 1. 2. 1990 do 30. 6. 1991 a od 1. 11. 1991 do 31. 12. 1991 průměrné indexované výdělků. V rámci šetření ochránce tuto chybu napravila a dílčí starobní důchod stěžovatele ještě mírně navýšila.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 3. 2020, sp. zn. 6415/2019/VOP/KPV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11552>

<sup>165</sup> Ustanovení § 18 zdp.

<sup>166</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 7481/2020/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11638>

<sup>167</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. 5313/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11546>



#### 4.1.1 Zápočet průměrných indexovaných výdělků

Průměrný výdělek se počítá z výdělků, jichž pojištěnec dosáhl v ČR v rozhodném období<sup>168</sup>. Jejich výše se vynásobí přepočítacím koeficientem stanoveným pro kalendářní rok, v němž byly dosaženy, aby odpovídala roku přiznání důchodu. Následně se součet všech přepočtených výdělků vydělí počtem kalendářních dnů, za které byly dosaženy. Na rozdíl od osobního vyměřovacího základu se však při výpočtu průměrného výdělku berou v úvahu pouze doby, kdy pojištěnec dosáhl výdělků, tj. **přetržky doby pojištění nerozměňují výši průměrného výdělku**. Zjištěný průměrný výdělek za jeden kalendářní den se následně dosadí za období, kdy byl pojištěnec důchodově pojištěn v jiných členských státech, přičemž se „zaindexuje“ – vynásobí počtem dnů za období, za které se dosazuje, a zároveň vydělí přepočítacím koeficientem pro jednotlivé kalendářní roky. Přepočte se tedy tak, aby jeho výše odpovídala době, za niž byl dosazen.

Započítávání průměrných indexovaných výdělků je pro pojištěnce výhodnější než vylučování zahraničních příspěvkových dob pojištění. Dílčí české důchody jsou obvykle díky jejich zápočtu vyšší, než kdyby ČSSZ zahraniční příspěvkové doby z rozhodného období vylučovala.

Úskali  
průměrných  
indexovaných  
výdělků

Započítávání průměrných indexovaných výdělků však v sobě skrývá úskali v případě, kdy se **dodatečně došetřuje chybějící česká doba pojištění získaná v rozhodném období**<sup>169</sup>. Pokud je pojištěnci dodečně započtena doba pojištění s nižšími výděly, než byl průměr dříve zjištěných výdělků v ČR, dojde ke snížení průměrného výdělku. Nově se tak dosadí za doby pojištění získané v rozhodném období v ostatních členských státech EHP nižší průměrné indexované výděly.

Přestože tedy pojištěnec získá další dobu pojištění a zvýší se poměr českých dob pojištění vůči době celkové, v konečném důsledku může dojít ke snížení českého dílčího důchodu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé obvykle nemají doklady o výdělích v chybějících dobách pojištění, **nemůže ochránce ve chvíli, kdy zahajuje šetření, posoudit, zda zápočet stěžovatelem požadované chybějící české doby pojištění nezpůsobí snížení jeho dílčího důchodu**. Ochránci proto nezbyvá než stěžovatele na toto úskali upozornit a požádat jej o zvážení, zda je ochoten toto riziko podstoupit.

#### 4.1.2 Určování výdělků, z nichž se průměrné indexované výděly počítají

Průměrné indexované výděly se počítají z výdělků, jichž pojištěnec dosáhl na území ČR v rozhodném období pro stanovení osobního vyměřovacího základu. V některých případech je však velmi těžké určit, které výděly mají být započteny, zejména v případech, kdy pojištěnec byl naposledy na území ČR důchodově pojištěn před 1. 1. 1986.

<sup>168</sup> Ustanovení § 18 zdp.

<sup>169</sup> Ustanovení § 18 zdp.

#### 4.1.2.1 Výpočet průměrných indexovaných výdělků z příjmu z vedlejší činnosti

Ochránce obdržel podnět stěžovatele, který byl důchodově pojištěn v ČR a ve Švýcarsku. Stěžovatel byl nespokojen s výší svého českého dílčího starobního důchodu přiznaného od 9. 2. 2013, která od ledna 2020 činila pouze 2 480 Kč měsíčně. Stěžovatel namítal, že v České republice odpracoval 5 597 dnů, čemuž vyplácený důchod neodpovídá.

Ochránce měl pochybnost o správnosti stanovení průměrného výdělku. V rozhodném období let 1986 až 2012 stěžovatel nezískal v České republice žádné výdělky; toto období bylo hodnoceno jako švýcarská doba pojištění. Česká doba pojištění byla hodnocena pouze do 31. 8. 1981. Za švýcarské doby tedy byly dosazeny průměrné indexované výdělky. A protože v rozhodném období neměl stěžovatel žádné české výdělky, musela ČSSZ rozhodné období prodloužit.

Stěžovatel doložil rozhodnutí ČSSZ ze dne 20. 10. 2016 o zvýšení starobního důchodu z důvodu dodatečného započtení další doby pojištění. Dle tohoto rozhodnutí a osobního listu důchodového pojištění byl základem pro stanovení průměrného výdělku vyměřovací základ za rok 1977. ČSSZ však tímto rozhodnutím dodatečně započítala českou dobu pojištění z titulu zaměstnání za roky 1975, 1980 a 1981, ve dvou případech se tedy jednalo o kalendářní roky bližší roku 1986, než byl rok 1977. Z rozhodnutí přitom nebylo zřejmé, proč ČSSZ pro stanovení průměrného výdělku nepoužila vyměřovací základy za rok 1981, případně rok 1980.

Součástí dokumentace, kterou ochránci ČSSZ poskytla, bylo potvrzení o zaměstnání vystavené dne 5. 2. 2016 společností DOCUMENT LOGISTIK CZ, a. s. Jmenovaná společnost tímto potvrdila stěžovateli, že dle záznamů v dokumentech uložených v její spisovně pracoval od 2. 1. 1973 do 31. 8. 1981 v podniku Vojenské stavby, s. p. V potvrzení se neuvádělo nic o vyměřovacích základech.

Na základě tohoto podkladu ČSSZ dodatečně zhodnotila stěžovateli dobu pojištění od 1. 4. 1975 do 3. 9. 1975, od 1. 2. 1977 do 31. 12. 1980 a od 1. 1. 1981 do 28. 2. 1981 a rozhodla o zvýšení starobního důchodu. Evidenční list dokládající zaměstnání u Vojenských staveb, s. p., neměla ČSSZ k dispozici. Ze spisové dokumentace vyplývalo, že zbývající dobu zaměstnání připadající na zaměstnání u Vojenských staveb, s. p., zhodnotila ČSSZ stěžovateli již v řízení o přiznání důchodu, a to na podkladě evidenčních listů potvrzujících zaměstnání v téže době u jiných zaměstnavatelů. Na některých evidenčních listech byla uvedena poznámka, že se jednalo o vedlejší pracovní poměr. A právě **hrubý výdělek** 442 Kč dosažený v období od 1. 1. 1977 do 31. 1. 1977 **ve vedlejším pracovním poměru** použila ČSSZ pro stanovení indexovaných výdělků, které dosadila za švýcarské doby pojištění v rozhodném období a z nichž vypočetla výši českého důchodu. Jednalo se totiž o poslední doložený výdělek ze zaměstnání v České republice, resp. bývalém Československu, který měla ČSSZ ve své evidenci.

ČSSZ se nepokusila provést šetření a opatřit si důkazní prostředky, na jejichž základě by mohla zohlednit eventuální vyměřovací základy dosažené stěžovatelem po 31. 1. 1977 (do 31. 8. 1981). Protože při stanovení indexovaných výdělků a výpočtu výše důchodu vycházela z hrubého výdělku stěžovatele pouze za jeden měsíc, navíc ještě z vedlejšího pracovního poměru, bylo možné se oprávněně domnívat,

Určení  
průměrných  
indexovaných  
výdělků  
z příjmu  
z vedlejší  
činnosti

že stěžovatel mohl být nezjišťováním výdělků u Vojenských staveb na výši důchodu poškozen.

Ochránce proto dospěl k závěru, že se ČSSZ dopustila pochybení, neboť pro účely stanovení výše důchodu nezjistila dostatečně skutkový stav v otázce vyměřovacích základů v rozhodném období prodlouženém před rok 1986.<sup>170</sup>

Na popud ochránce zahájila ČSSZ intenzivní šetření s cílem zjistit vyměřovací základy stěžovatele u Vojenských staveb. Oslovila dvě komerční spisovny, Ústřední vojenský archiv, a dokonce i Ministerstvo obrany. Bohužel se však nepodařilo výši výdělků stěžovatele u Vojenských staveb došetřit, takže stěžovateli nadále náleží dílčí starobní důchod vypočtený z průměrného výdělků z vedlejší pracovní činnosti.

#### 4.1.2.2 Výpočet průměrných indexovaných výdělků z výdělků, který nebyl fakticky vyplacen

Krajský soud v Brně řešil žalobu pojištěnky, které ČSSZ přiznala od 26. 10. 2015 dílčí starobní důchod ve výši 938 Kč měsíčně. Žalobkyně nesouhlasila s výši starobního důchodu. O Vánocích roku 1983 (21./22.12.) byla z důvodu odmítnutí spolupráce s StB donucena emigrovat do Západního Německa. V podniku T. O. Z. Potraviny Brno, kde byla zaměstnaná jako architektka ve stavební projekci, měli žalobkyni ve stavu zaměstnanců až do 2. 4. 1984. Údajně mělo žalobkyni v té době přijít na výplatní pásku 228 Kčs, které však nikdy neobdržela a ani nevěděla, za co to bylo. Žalobkyni bylo započítáno studium a zaměstnání 14 let. V době před emigrací žalobkyně pobírala plat 2 200 Kčs, přičemž do 10. 1. 1984 čerpala dovolenou, tudíž tedy měla správně obdržet ještě alespoň 1/3 platu.

Protože od 1. 1. 1986 neměla žalobkyně na území ČR žádné výděly, bylo třeba posunout rozhodné období před rok 1986 a získat alespoň jeden rok s vyměřovacím základem (s výděly)<sup>171</sup>. „Rok s vyměřovacím základem se určí bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce, výši dosaženého výdělu či fakticitu vykonávané práce. Závěr o tom, že započitatelným kalendářním rokem s vyměřovacím základem je každý rok, ve kterém byl pojištěnému zaúčtován jakýkoli příjem ve smyslu § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., podporuje stabilizovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 Ads 35/2007-92: Za kalendářní rok s výděly pro účely stanovení průměrného měsíčního výdělu podle § 12 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve spojení s § 71 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je třeba považovat rok, za který vznikl nárok na některou složku započitatelného příjmu do hrubého výdělu bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce a výši dosaženého výdělu. V daném případě byl tedy v souladu s uvedeným žalobkyni stanoven rok 1984 jako rok s výděly, neboť v tomto roce byl zjištěn vyměřovací základ. Rok 1984, jako rok s výděly, je tedy nutné dosadit do rozhodného období 1986–2002 za účelem výpočtu osobního vyměřovacího základu žalobkyně.“ ČSSZ proto postupovala

<sup>170</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 7. 2020, sp. zn. 859/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11700>

<sup>171</sup> Ustanovení § 18 odst. 4 zdpo.

při určování výdělku, z něhož stěžovatelce vypočetla průměrné indexované výdělky, v souladu s právem.<sup>172</sup>

#### 4.1.2.3 Započítávání výdělku z období, kdy pojištěnec byl žadatelem o azyl v jiném státě a z tohoto důvodu byl v zahraničí účasten důchodového pojištění

Krajský soud v Plzni rozhodl rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 16 Ad 59/2021-42, o žalobě bývalého vrcholového hokejisty, který se bránil proti výpočtu průměrných indexovaných výdělků z hrubého výdělku ve výši 950 Kč, jehož dle evidenčního listu důchodového pojištění vyhotoveného jeho bývalým zaměstnavatelem dosáhl v lednu 1981. Žalobce namítal, že se dne 17. 1. 1981 natrvalo přestěhoval do Německé spolkové republiky, kde obdržel státní občanství a stal se od té doby účastníkem důchodového pojištění. Jeho pracovní poměr u československého zaměstnavatele byl ke dni 31. 1. 1981 ukončen výpovědí z jeho strany. Poslední hrubý výdělek ze zaměstnání za leden 1981 mu náležel ve výši 4 200 Kč (základní plat podniku + kalorický příplatek + hráčské prémie).

ČSSZ měla k dispozici jeho evidenční list důchodového pojištění z roku 1983, podle něhož byl žalobce v ČSSR zaměstnán až do 1. 2. 1982. Německý nositel pojištění stěžovateli potvrdil období od 17. 1. 1981 do 31. 8. 1981 jako náhradní dobu pojištění z důvodu emigrace do země. ČSSZ provedla šetření doby důchodového pojištění a výdělků žalobce, ale vzhledem k tomu, že jeho bývalý zaměstnavatel zanikl, se jí nepodařilo zjistit žádné nové skutečnosti. Žalobce sám ČSSZ ani krajskému soudu nepředložil žádné důkazní prostředky, z nichž by vyplývalo, že by jeho zaměstnání v ČSSR skončilo ke dni 17. 1. 1981, ani jaká byla výše jeho výdělku v lednu 1981.

Krajský soud konstatoval, že zánik důchodového pojištění je vázán na zánik příslušného právního vztahu, který pojištění zakládá. Pojištění žalobce zaniklo dnem, do kterého trval pracovní poměr (1. 2. 1982), a to bez ohledu na prokázané skutečnosti, že žalobce již na území ČSSR nežil, odjel na dovolenou do NSR a již se do ČSSR nevrátil, a že mu dobu od 17. 1. 1981 potvrdil německý nositel pojištění. Zásadní pro danou věc je, že pracovní poměr byl ukončen dle evidenčního listu důchodového zabezpečení až dne 1. 2. 1982, opak nebyl prokázán.

Co se týče hodnocení německé doby pojištění, překrývající se v období od 17. 1. 1981 do 1. 2. 1982 s českou dobou pojištění, ČSSZ postupovala v souladu s čl. 12 odst. 2 nařízení 987/2009, podle něhož doby pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získané podle právních předpisů jednoho členského státu se přičtou k dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, pokud je to nezbytné pro účely článku 6 nařízení 883/2004 pokud a se tyto doby nepřekrývají. ČSSZ proto správně zhodnotila „českou dobu“ pojištění do 1. 2. 1982 a teprve poté přistoupila ke zhodnocení „německé doby“ pojištění v souladu s platnou právní úpravou. Stanovení kalendářního roku 1981 jako kalendářního roku s vyměřovacím základem bylo učiněno zcela v souladu s právními předpisy platnými v ČR, neboť za kalendářní rok s vyměřovacím základem je třeba považovat rok, za

<sup>172</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 7. 2021, č. j. 32 Ad 9/2019-28.

který vznikl nárok na některou složku započítatelného vyměřovacího základu bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce a výši dosaženého vyměřovacího základu. V případě žalobce byl takovým kalendářním rokem rok 1981.

Krajský soud ještě poznamenal, že pro ČSSZ i soud jsou rozhodující částky uvedené zaměstnavatelem jako hrubý výdělek, nikoli např. výše kalorického příplatku, který byl žalobci vyplácen, ale nebyl zahrnut do hrubého výdělku a byl nepochybně hrazen z jiných prostředků zaměstnavatele, stejně tak i hráčské prémie, jelikož v té době v ČR neexistoval status profesionálního sportovce, ale sportovci byli vedeni např. jako zaměstnanci či příslušníci armády a byla jim vyplácena určitá částka, která ale nebyla vykazována celá jako hrubý výdělek v evidenčním listu důchodového zabezpečení.

#### 4.2 Započítávání výdělků za federální doby pojištění

Pokud je k hodnocení federálních dob pojištění příslušná Sociální pojišťovna<sup>173</sup>, považují se federální doby pojištění za slovenskou dobu pojištění, tj. dobu získanou na území jiného členského státu. Přesto není namístě za tyto doby dosazovat průměrné indexované výděly. Výděly dosažené v těchto dobách byly získány i podle českých předpisů, tj. za tyto doby má ČSSZ **započítávat výděly, kterých pojištěnec v dané době skutečně dosáhl**.

Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že hrubé výděly dosažené pojištěncem před 1. 1. 1993 při výkonu výdělečné činnosti na území bývalé ČSFR jsou obecně příjmem použitelným pro stanovení ročních vyměřovacích základů. Není důvodu je při výpočtu vylučovat (dosazovat za ně průměrné indexované výděly) jen proto, že s ohledem na čl. 20 Smlouvy se Slovenskem je k hodnocení doby pojištění před tímto datem v daném konkrétním případě příslušná Slovenská republika.<sup>174</sup>

#### 4.3 Výpočet důchodu za překrývající se doby pojištění

V případech, kdy pojištěnec ve stejném období získal dobu povinné účasti na důchodovém pojištění v jednom členském státě a dobu dobrovolné účasti v jiném členském státě, jsou nositelé důchodového pojištění povinni **přednostně započíst dobu povinné účasti**.<sup>175</sup> Jde-li o zahraniční dobu, dosazuje za ni ČSSZ při výpočtu dílčího důchodu tzv. průměrné indexované výděly.

Způsob  
výpočtu  
důchodečku

Aby však doba dobrovolného pojištění pojištěnci tzv. nepropadla, je nositel důchodového pojištění členského státu, v němž byl pojištěnec dobrovolně pojištěn, povinen vypočítat **částku důchodu odpovídající dobám dobrovolného pojištění** podle ustanovení právních předpisů používaných v tomto členském státě. Tato částka se pak přičte ke skutečné výši dílčího důchodu.<sup>176</sup> V ČR je zmíněná částka nazývána **důchodeček**.

<sup>173</sup> Čl. 20 Smlouvy se Slovenskem.

<sup>174</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2022, č. j. 3 Ads 34/2020-34.

<sup>175</sup> Čl. 12 odst. 3 nařízení 987/2009.

<sup>176</sup> Čl. 43 odst. 2 nařízení 987/2009.

Realizovat stejný postup pak ČSZS uložil Krajský soud v Praze ve věci žalobce, který za účinnosti nařízení 1408/71 vykonával samostatnou výdělečnou činnost na Slovensku a současně byl zaměstnán v ČR. Na základě výjimky vložené do přílohy č. VII nařízení 1408/71 podléhal právním předpisům sociálního zabezpečení jak ČR, tak SR, přičemž v obou systémech byl pojištěn povinně a hradil do nich pojistné.

Krajský soud konstatoval, že evropská právní úprava neobsahuje výslovné pravidlo, jakým způsobem započíst souběžně povinně hrazené příspěvky do několika důchodových systémů členských států.

Při dodržení principů konstrukce výpočtu výše důchodové dávky se přitom nabízí v zásadě jen jediné rozumné řešení spočívající v analogické aplikaci ustanovení čl. 12 odst. 3 ve spojení s čl. 43 odst. 2 nařízení č. 987/2009, tj. v **nakládání s povinnými překrývajícími se dobami pojištění v různých členských státech shodně jako s případy dobrovolného hrazení příspěvků v jiném členském státě, než který byl v daném období nařízením 883/2004 určen jako příslušný**. V takovém případě tedy příspěvky za překrývající se doby pojištění zaplacené v členském státě, který by, nebýt výjimky zakotvené v čl. 14c nařízení 1408/71, nebyl příslušný pro zhodnocení dob pojištění v daném období, zhodnotí výlučně tento stát stejně, jako by se jednalo o dobrovolné příspěvky na sociální pojištění, tj. obdobným použitím postupu zakotveného v čl. 43 odst. 2 nařízení 987/2009. To znamená, že tento stát po vypočtení dílčího důchodu postupem podle čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení 883/2004, do nějž nezapočte povinné příspěvky v překrývajících se dobách pojištění hrazené na základě výjimky v čl. 14c nařízení 1408/71, k výslednému dílčímu důchodu připočte tzv. důchodeček odvozený z vyměřovacích základů, z nichž u něj bylo (jakožto v souběžně na základě výjimky v čl. 14c nařízení 1408/71 příslušném členském státě) uhrazeno pojistné.<sup>177</sup>

Výpočet důchodečku za překrývající se dobu povinného důchodového pojištění

#### 4.4 Pravidla pro přepočet dob pojištění

Pokud jsou doby pojištění získané v jiném členském státě uvedeny v SED P5000 v jiných časových jednotkách než v kalendářních dnech, musí ČSZS při rozhodování o dílčím českém důchodu provést přepočet dob na kalendářní dny. Pravidla pro přepočet dob jsou zakotvena v čl. 13 nařízení 987/2009. Z nich je z hlediska ochrany práv žadatelů o české důchody nejdůležitější pravidlo, že pokud doby, které mají být přepočítány, odpovídají **maximální roční výši dob** podle právních předpisů členských států, ve kterých byly získány, **přepočítání dob nesmí vést v rámci jednoho kalendářního roku k době kratší, než je možné roční maximum dob stanovených podle příslušných právních předpisů**.

Povinnost započítávat maximum dob pojištění za kalendářní rok

Ochránce opakovaně řešil případy, kdy ČSZS při provádění přepočtů dob pojištění krátila zahraniční doby, což mělo za následek nesprávnou (nižší) výši českých dílčích důchodů. Stávalo se tak zejména při přepočítávání dob pojištění podle předchozího prováděcího nařízení 574/72, které neobsahovalo výše uvedené výslovné pravidlo, že doby pojištění musejí být přepočítávány tak, aby dosahovaly ročního maxima, pokud byl pojištěnec v jiném členském státě pojištěn po celý kalendářní rok.

<sup>177</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2023, č. j. 49 Ad 47/2018-55.

Jako příklad je možné zmínit důchodovou záležitost stěžovatele, který pracoval v ČR a v Německu. Z osobního listu důchodového pojištění vyplývalo, že v letech 1993, 1994, 1995, 1996, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 a 2004, přestože byl stěžovatel v Německu důchodově pojištěn po celý kalendářní rok, mu ČSSZ pro účely výpočtu českého dílčího částečného invalidního důchodu započítala vždy pouze 360 kalendářních dnů místo 365/366 kalendářních dnů, neboť německý nositel důchodového pojištění potvrdil získanou dobu pojištění v kalendářních měsících místo v kalendářních dnech, které používá český nositel pojištění. ČSSZ aplikovala pravidlo, že jeden kalendářní měsíc činí 30 kalendářních dnů, a za 12 měsíců započítala 360 dnů, i když kalendářní rok je delší. Započtenému množství kalendářních dnů odpovídala i výše průměrných indexovaných výdělků, které byly stěžovateli za doby pojištění získané v Německu dosazeny. Zbylé (nezapočtené) kalendářní dny v uvedených letech rozměľňovaly výdělky pojištěnce.

Tento postup jako nesprávný napadal nejen veřejný ochránce práv<sup>178</sup>, ale revozovala jej i judikatura českých správních soudů. Za zásadní je v tomto směru třeba označit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 90/2009-63. V něm 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, nikoliv zkrácené.

Ochránce proto ve zprávě o šetření konstatoval pochybení ČSSZ, které šlo k tíži stěžovatele.<sup>179</sup>

ČSSZ ve vyjádření ke zprávě o šetření ochránce uvedla, že rozhodla o žádosti stěžovatele o invalidní důchod dne 11. 9. 2009 podle tehdy platné právní úpravy. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 90/2009-63, nebyl v době rozhodování ještě vydán. Po vydání uvedeného rozsudku provádí ČSSZ přepočet důchodu na žádost poživatelé dávky. Stěžovatel však o přepočet dávky s přihlédnutím k uvedenému rozsudku nepožádal.

ČSSZ na základě zprávy o šetření ochránce provedla přepočet důchodu a vydala nové rozhodnutí. Doplatek důchodu však stěžovateli poskytla pouze za období 5 let zpětně ode dne, kdy obdržela zprávu o šetření ochránce (tj. ode dne 14. 2. 2014).

Po seznámení s uvedenými skutečnostmi vydal ochránce v této věci závěrečné stanovisko, protože ČSSZ nesprávně stanovila období, za které stěžovateli poskytla doplatek (částečného) invalidního důchodu.

Ochránce namítal, že zjistí-li se, že byl důchod přiznán v nižší částce, než v jaké náleží (byl částečně odepřen), zvýší se, a to ode dne, od něhož náleží. Zvýšení se doplatí nejvýše pět let nazpět. Byl-li však důchod přiznán v nižší částce v důsledku

<sup>178</sup> Například zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. 4726/2009/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3836>, a zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 9. 2009, sp. zn. 3990/2008/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4150>

<sup>179</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 14. 2. 2019, sp. zn. 3871/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6950>

nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení, doplatí se ode dne, od něhož náleží,<sup>180</sup> nejdříve však od 1. 1. 2006.<sup>181</sup>

ČSSZ je povinná v důchodových záležitostech postupovat v souladu s právem<sup>182</sup>. Rozhodnutí vydaná v rozporu s právem je ČSSZ povinná nahradit rozhodnutími jinými, a odstranit tak protiprávní stav. Dodatečnou kontrolu správnosti vydaných rozhodnutí ČSSZ provádí na základě žádosti pojištěnce o změnu důchodu, ale rovněž z moci úřední (*ex officio*). Zjistí-li v době, kdy neprobíhá řízení o důchodu, že v konkrétním případě byla dávka či její část pravděpodobně neprávem odepřena, je povinná zahájit řízení o změnu dávky z moci úřední a nečekat na to, zda pojištěnec podá žádost o neprávem odepření dávky (rovněž nepřichází do úvahy vyzývat pojištěnce, aby tuto žádost podal).

Je pravda, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 90/2009-63, nebyl vyneseno ke dni vydání rozhodnutí o důchodu stěžovatele. ČSSZ však již v průběhu řízení o důchodu stěžovatele znala rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 5. 2009, č. j. 34 Cad 165/2007-37, který mu předcházal a rovněž označil za protiprávní praxi ČSSZ spočívající v krácení dob pojištění získaných v zahraničí.

I kdyby však ČSSZ neměla v době rozhodování o důchodu stěžovatele zmíněný rozsudek k dispozici, je třeba zdůraznit, že nejpozději dnem, kdy obdržela rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 90/2009-63, zjistila protiprávnost své dosavadní obecné správní praxe při započítávání zahraničních dob pojištění získaných v rámci EHP.

Zjistí-li ČSSZ, že její určitá obecná praxe byla v rozporu s právem, nelze ji pouze napravit do budoucna, jak ČSSZ učinila, měla by zjednat nápravu i v případech, o nichž nesprávně rozhodla v minulosti, jakmile tyto konkrétní případy identifikuje. Náprava by měla proběhnout co nejrychleji. Pokud ČSSZ ponechává beze změny protiprávní rozhodnutí, prodlužuje protiprávní stav a poškozuje tím pojištěnce.

Důchod stěžovatele byl protiprávně nižší z důvodu pochybení ČSSZ, nikoliv v důsledku jiných okolností. Stěžovatel tedy měl obdržet doplatek neprávem odepřené části důchodu ode dne jeho přiznání, nikoliv pouze za období 5 let zpětně ode dne, kdy ČSSZ obdržela zprávu o šetření ochránce v této věci.

Protože ČSSZ plně nenapravila své pochybení, navrhl jí ochránce opatření k nápravě spočívající v tom, aby stěžovateli poskytla doplatek neprávem odepřené dávky (částečného) invalidního důchodu ode dne 24. 7. 2008, tj. ode dne jeho přiznání. To ČSSZ na základě závěrečného stanoviska ochránce v této věci učinila.<sup>183</sup>

<sup>180</sup> Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo.

<sup>181</sup> Na základě čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění do 31. 12. 2008.

<sup>182</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu.

<sup>183</sup> Závěrečné stanovisko ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 3871/2018/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6952>



#### 4.5 Stanovení koeficientu dílčení

Postup při stanovení koeficientu dílčení upravuje čl. 52 odst. 1 písm. b) bod ii) nařízení 883/2004. Podle něj po výpočtu teoretické výše důchodu stanoví příslušná instituce skutečnou výši poměrné dávky tak, že použije na teoretickou výši poměr mezi délkou dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů, které uplatňuje, a celkové délky dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů všech dotčených členských států. Pokud tedy koeficient dílčení počítá ČSSZ, stanoví jeho výši tak, že vypočte **poměr české doby pojištění vůči celkové době získané pojištěncem před vznikem sociální události**. Stěžejní přitom je, že za českou dobu pojištění je ČSSZ povinna dosadit dobu pojištění, kterou započítává **pro nárok na dávku**, nikoliv pro stanovení její výše. To má v současné době význam zejména u invalidních důchodů při zápočtu dob vymezených v ustanovení § 40 odst. 3 zdpd jako doby pojištění.

Soudní dvůr EU se zabýval postupem polského nositele důchodového pojištění při stanovení koeficientu dílčení. Polský nositel při výpočtu dílčího polského důchodu určoval teoretickou výši důchodu tak, že polské náhradní doby započítával ve výši 1/3 polských příspěvkových dob, k nimž poté přičetl zahraniční doby pojištění. Skutečnou výši důchodu pak stanovoval tak, že k polským příspěvkovým dobám připočetl polské nepříspěvkové doby do výše 1/3 polských příspěvkových dob.

Soudní dvůr EU konstatoval pochybení polského nositele při stanovení teoretické výše důchodu. Polský nositel pojištění je povinen při započítávání nepříspěvkových dob vycházet nikoliv jen z počtu polských příspěvkových dob, ale z příspěvkových dob získaných ve všech členských státech. Při stanovení teoretické výše důchodu musí tedy nepříspěvkové doby započíst v 1/3 příspěvkových dob získaných ve všech členských státech. Naopak při stanovení skutečné výše dávky je polský nositel povinen započíst polské příspěvkové doby a polské nepříspěvkové doby ve výši 1/3 polských příspěvkových dob.<sup>184</sup>

#### 4.6 Dorovnání důchodu do minimální výše dle českých předpisů

Podmínky pro  
poskytování  
dorovnání

Ochránce se zabýval několika případy týkajícími se dorovnávání důchodů do minimální výše dle českých předpisů. Dorovnání je ČSSZ povinna poskytovat **důchodcům s bydlištěm v ČR, kteří jsou příjemci českého dílčího důchodu, a součet jejich důchodových dávek z různých členských států nedosahuje minimální výše důchodu stanovené českými právními předpisy**. ČSSZ je pak povinna po celou dobu, kdy takový důchodce bydlí na území ČR, poskytovat mu doplatek rovnající se rozdílu mezi celkovou částkou jeho důchodů a částkou minimálního důchodu dle českých předpisů za všechny doby pojištění získané v EHP.<sup>185</sup>

Minimální výše důchodu je pro každý druh důchodu stanovena v zákoně o důchodovém pojištění, přičemž se vždy jedná o **celou základní výměru důchodu**

<sup>184</sup> Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 21. 10. 2021 SC v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie Věc C-866/19.

<sup>185</sup> Čl. 58 nařízení 883/2004.

**a minimální výši procentní výměry.**<sup>186</sup> U některých důchodů se pak minimální výše procentní výměry odvozuje od ustanovení § 42 odst. 2 zdp.

Se zavedením **výchovného** bude třeba, aby správní soudy zodpověděly otázku, **zda výchovné navyšuje minimální výši procentní výměry starobního důchodu** nad částku 770 Kč či nikoliv, a pokud ano, v jaké výši. Domníváme se, že by tomu tak mělo být s přihlédnutím k tomu, jak je minimální výše starobního důchodu vymezena v § 33 odst. 2 zdp<sup>187</sup> a jak je konstruováno zvyšování procentní výměry důchodu o výchovné v § 34a odst. 1 a 2 zdp<sup>188</sup>.

Vzhledem k tomu, že výchovné je součástí procentní výměry dílčího důchodu (tj. podléhá dílení), nabízí se jako přiměřená varianta, kdy bude za minimální výši procentní výměry českého starobního důchodu považována částka 770 Kč + dílčí část výchovného, která odpovídá dobám pojištění, jež pojištěnec získal na území ČR.

Ochránce řešil podnět, v němž stěžovatelka namítala nepřiměřenou délku řízení o přiznání sirotčího důchodu pro její dceru. Zesnulý otec nezletilý byl v průběhu svého života důchodově pojištěn v ČR a v Itálii. ČSSZ pozůstalé dceři přiznala dílčí český sirotčí důchod. Italský nositel pojištění jí však žádnou dávku nepřiznal. Ochránce proto s ČSSZ řešil otázku, zda v situaci, kdy sirotek pobírá jedinou pozůstalostní dávku, a to dílčí český sirotčí důchod (na plný důchod jí nevznikl nárok), je třeba na jeho případ aplikovat čl. 58 nařízení 883/2004 a dorovnat jeho výši do minimální výše českého sirotčího důchodu.

Ochránce zastával názor, že **příjemce českého dílčího důchodu, kterému nevznikl nárok na zahraniční důchod, nemůže být v horším právním postavení než důchodce, kterému v jiném členském státě nárok na důchod (byť velmi nízký) vznikl.** Dorovnání do minimální výše českého důchodu by tedy měl obdržet i **příjemce pouze dílčího českého důchodu.** To uznala i ČSSZ a pozůstalé dceři začala poskytovat doplatek do minimálního českého sirotčího důchodu.<sup>189</sup>

S paradoxním případem týkajícím se poskytování dorovnání do minimální výše českého důchodu se ochránce setkal při vyřizování podnětu, v němž stěžovatel namítal, že mu v roce 2021 nebyl valorizován invalidní důchod.

Ochránce v rámci šetření zjistil, že ČSSZ stěžovateli (příjemci českého a slovenského invalidního důchodu) vyplácí doplatek do minimální výše českého důchodu. Valorizaci dorovnání v takovém případě neprovádí ČSSZ automatizovaně, ale teprve po sdělení výše slovenského důchodu slovenským nositelem pojištění provede ruční přepočtení. V roce 2021 obdržela ČSSZ od slovenského nositele seznam částek

Minimální  
výše důchodu  
a výchovné

Dorovnání  
dílčího  
českého  
důchodu do  
minimální  
výše

<sup>186</sup> Viz např. ustanovení § 33 zdp.

<sup>187</sup> „Výše procentní výměry starobního důchodu se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu podle doby pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod a podle doby pojištění získané po vzniku nároku na tento důchod. Do doby pojištění získané do 18 let věku a po vzniku nároku na starobní důchod se nezahrnují náhradní doby pojištění. Výše procentní výměry starobního důchodu činí nejméně 770 Kč měsíčně.“

<sup>188</sup> „Výše procentní výměry starobního důchodu, na který vznikl nárok podle ustanovení § 29 odst. 1 až 4 nebo podle ustanovení § 31, se na žádost zvyšuje ode dne, od něhož se tento důchod přiznává, za každé dítě, které pojištěnec vychoval. Zvýšení za 1 vychované dítě činí od 1. ledna 2023 částku 500 Kč měsíčně...“

<sup>189</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 11. 2017, sp. zn. 2896/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11494>

důchodů u poživatelů, jimž byl vyplácen doplatek do minimální výše, až v průběhu dubna (v důsledku ochromení činnosti úřadu kvůli epidemii onemocnění COVID-19). Následně v květnu 2021 ČSZ snížila stěžovateli částku doplatku do minimální výše důchodu od června 2021. ČSZ tedy správně valorizovala částku českého důchodu stěžovateli od ledna 2021. Paradoxní na tomto případě bylo, že průtahy při zjišťování, v jaké výši stěžovateli náleží dorovnání do minimální výše českého důchodu, šly v jeho prospěch, stěžovatel na pozdějším přepočtu důchodu získal, protože ke snížení celkové výše jeho důchodu (tj. včetně doplatku) nedošlo hned od ledna, ale až od června, a až do květnové splátky tak pobíral vyšší důchod, než mu náležel.<sup>190</sup>

#### 4.7 Krácení výchovného u dílčích důchodů

Charakter  
výchovného

Od ledna 2023 se na ochránce začaly obracet desítky stěžovatelů, zejména žen, které si stěžovaly na to, že je jim kráceno výchovné, protože pobírají dílčí důchod. Ochránce jim proto vysvětloval, že výchovné není samostatnou dávkou důchodového pojištění, ale jedná se o **částku, o níž se zvyšuje procentní výměra** starobního důchodu za každé vychované dítě<sup>191</sup>. U dílčích důchodů se plná částka výchovného připočítává **k teoretické výši důchodu**. Při určení skutečné výše důchodu odpovídající českým dobám pojištění se pak i tato část procentní výměry důchodu pokráčí (vynásobí se poměrem českých dob pojištění vůči celkové době pojištění, kterou pojištěnec získal před přiznáním starobního důchodu). ČSZ tedy postupuje v souladu s platnou právní úpravou, když stěžovatelům poskytuje výchovné v částce odpovídající poměru jejich českých dob pojištění vůči celkové době pojištění.

Současné  
výchovné je  
odlišné od  
výchovného  
poskyto-  
vaného do  
31. 12. 1995

Jedna ze stěžovatelek, příjemkyně slovenského a českého starobního důchodu se domáhala toho, aby jí nebylo výchovné poskytováno v dílčené výši, ale v plné výši dle čl. 13 Smlouvy se Slovenskem. Ochránce stěžovatelku poučil, že nařízení 883/2004 nahradilo Smlouvu se Slovenskem, kromě tří jejích článků (12, 20 a 33). Ostatní její články se neaplikují. I kdyby se však v její věci Smlouva se Slovenskem aplikovala v plném rozsahu, na základě jejího čl. 13 by jí ČSZ nemohla výchovné poskytovat. Výchovné zmíněné v čl. 13 Smlouvy se Slovenskem bylo **samostatnou dávkou sociálního zabezpečení**, jež se poskytovala do 31. 12. 1995 (dle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení). Náležela **důchodcům, kteří v době pobírání důchodu pečovali o nezaopatřené dítě**. Tomu odpovídala i výše dávky, která byla odstupňována podle věku dítěte. Jednalo se tedy o určitý **příspěvek na náklady spojené s výchovou a výživou dítěte**. Tato dávka náležela pouze po dobu, kdy důchodce o dítě pečoval, poté již nikoliv.

Nynější výchovné není samostatnou dávkou důchodového pojištění, ale jedná se o **částku, o níž se zvyšuje procentní výměra starobního důchodu za každé vychované dítě**. Oceňuje se jím, že rodič dlouhou dobu pečoval o dítě a vychoval dospělého jedince, u něhož je předpoklad, že bude vykonávat výdělečnou činnost

<sup>190</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 6. 2021, sp. zn. 2283/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11474>

<sup>191</sup> Ustanovení § 34a odst. 1 zodp.

a odvádět pojistné na sociální zabezpečení, z něhož jsou financovány v současnosti vyplácené důchody.<sup>192</sup>

Ochránce se po seznámení s podněty dotčených osob rozhodl obrátit na MPSV a požádat je o vyjádření k možnosti

- přepočtení plných starobních důchodů, na něž vznikl nárok současně s přiznáním dílčího starobního důchodu, a
- podání žádosti o plný pozdní starobní důchod, pokud příjemce dílčího řádného starobního důchodu splnil podmínky pro jeho přiznání.

Plný starobní důchod přepočtený ke dni 1. 1. 2023 a plný pozdní starobní důchod by totiž mohly být díky celé základní výměře důchodu a celému výchovnému vyšší než dosud pobíraný dílčí starobní důchod. Přejícná ustanovení k zákonu č. 323/2021 Sb.<sup>193</sup>, který zavedl do českého právního řádu výchovné, tyto otázky výslovně neřeší.

Oba přepočty MPSV přislíbilo zajistit a k tomuto postupu instruovat ČSZ.

**Možnost  
přepočtu  
plných  
důchodů**

#### 4.8 Dorovnávací přídavek některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu

Poskytování dorovnávacího přídavku je stále poměrně často frekventovaný problém, s nímž se pojištěnci na ochránce obracejí. V naprosté většině případů ochránce nezbyvá než pojištěnci vysvětlit, že nesplňuje podmínky pro poskytování této dávky (u starších seniorů nejčastěji z důvodu, že nebyli v období let 1993–1995 důchodově pojištěni v ČR alespoň po dobu 1 roku). U seniorů narozených po roce 1953 pak poskytování dorovnávacího přídavku nepřipadá do úvahy, protože vzhledem ke svému věku nemohli fakticky získat 25 let doby pojištění do 31. 12. 1992.

**Vyloučení osob  
narozených  
po roce 1953  
z možnosti  
pobírat  
dorovnávací  
přídavek**

Přesto ochránce zejména při vyřizování podnětů obsahujících stížnosti na krácení výchovného zjistil, že někteří starší seniori dorovnávací přídavek dosud nepobírají, přestože by měli splnit podmínky pro jeho poskytování. Tyto seniory proto ochránce poučuje, aby si o dorovnávací přídavek požádali.

V souvislosti s výchovným pak ochránce požádaly o pomoc dvě příjemkyně dorovnávacího přídavku, které si stěžovaly, že v důsledku nastavení přepočítávání dorovnávacího přídavku přijdou v roce 2023 za měsíce leden–březen o několik tisíc korun. Výše dorovnávacího přídavku se určuje každý rok vždy ke dni 31. 1. a nově vypočtený přídavek se začíná poskytovat od dubna daného kalendářního roku<sup>194</sup>. Na jeho výši má vliv zvýšení českého i slovenského starobního důchodu. Slovenská republika však k podobnému výraznému navýšení důchodů jako ČR v letech 2022 a 2023 nepřistoupila. Neposkytnutí částky rozdílu mezi dorovnávacím přídavkem za rok 2022 a za měsíce leden–březen 2023 tudíž pro obě seniorky představoval

<sup>192</sup> Objasněno, jiná pomoc ze dne 22. 2. 2023, sp. zn. 948/2023/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11372>

<sup>193</sup> Zákon č. 323/2021 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, ve znění zákona č. 455/2022 Sb.

<sup>194</sup> Ustanovení § 106b odst. 1 zdpo.

podstatný zásah do jejich majetkových práv, zvláště s přihlédnutím ke zvýšeným nákladům na bydlení a stravu, jež musely hradit. Ochránce proto požádal MPSV o sdělení, jakým způsobem bude řešit uvedený problém, např. zda zvažuje využití institutu odstranění skupinové tvrdosti. Z vyjádření MPSV, které ochránce obdržel, však nevyplývalo, že by se chystalo daný problém řešit, ochránce se proto rozhodl s ním v dané věci dále jednat.

I v judikatuře správních soudů představuje dorovnávací přídavek často projednávanou tematiku.

Nahrazení  
judikatury  
Ústavního  
soudu ČR  
§ 106a zdpo

Za zmínku stojí zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 Ads 175/2015-23, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že po nabytí účinnosti zákona č. 274/2013 Sb.<sup>195</sup> se nelze domáhat přiznání dorovnávacího přídavku pouze na základě odkazu na některé dřívější nálezy Ústavního soudu. Podmínky pro jeho poskytování jsou zakotveny v § 106a zdpo, který obsahuje komplexní právní úpravu tohoto institutu a zcela nahradil dřívější judikaturu Ústavního soudu ČR vztahující se ke slovenským důchodům.

Poskytování  
dorovnávacího  
přídavku  
nejdříve od  
1. 12. 2013

V rozsudku ze dne 12. 11. 2020, č. j. 3 Ads 291/2020-31, pak Nejvyšší správní soud dodal, že dorovnávací přídavek je možné příjemci důchodu přiznat **nedříve od data účinnosti zákona č. 274/2013 Sb.**, tj. od 1. 12. 2013, nikoliv od dřívějšího dne, přestože podmínky pro jeho poskytování byly před datem účinnosti zmíněného zákona splněny<sup>196</sup>.

## 5. PŘEPLATKY NA DŮCHODOVÝCH DÁVKÁCH

Úhrada  
přeplatku  
z doplatku  
zahraničního  
důchodu  
Vymáhání  
přeplatku  
bez ohledu  
na zavinění  
příjemce  
dávky

Ochránce se opakovaně zabýval postupem ČSSZ při rozhodování o přeplatcích na důchodech s evropským prvkem. Ke snížení důchodu dochází např. v důsledku změny v cizí době pojištění, přiznání zahraničního důchodu později než českého atd.

Pro úhradu přeplatků platí přednostní pravidlo zakotvené v čl. 72 odst. 2 nařízení 987/2009. Podle něj v případě, že nositel důchodového pojištění vyplatil invalidní, starobní nebo pozůstalostní důchod v nesprávné výši, může požádat instituci kteréhokoli jiného členského státu odpovědnou za vyplácení odpovídajících dávek uve- dené osobě, aby **předplacenou částku odečetla od jakýchkoli nedoplatků, které mají být příslušné osobě vyplaceny**. Jinak řečeno, zjistí-li ČSSZ, že osobě vznikl přeplatek na některém z důchodů, měla by požádat zahraničního nositele důcho- dového pojištění, který dotčené osobě přiznal nebo zvýšil důchod, aby jí zaslal část doplatku této dávky na úhradu přeplatku na českém důchodu. Dluh pojištěnce se tak uhradí z doplatku zahraniční dávky.

V mnoha případech však takto nelze postupovat (např. doplatek na zahraniční dávce nevznikl nebo nepostačuje k úhradě přeplatku). Za této situace by ČSSZ měla rozhodovat o povinnosti vrátit přeplatek dle ustanovení § 115a odst. 2 zopsz. Podle

<sup>195</sup> Zákon č. 274/2013 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.

<sup>196</sup> Čl. II bod 1 zákona č. 274/2013 Sb.

něj v případě, kdy se snižuje výše důchodu z českého důchodového pojištění v důsledku postupu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy, **zúčtuje se přeplatek s doplatkem nově stanovené výše důchodu nebo se uhradí srážkami z vypláceného důchodu**. Tento přeplatek se vymáhá bez ohledu na zavinění příjemce dávky.

## 5.1 Úhrada přeplatku na českém důchodu z doplatku zahraničního důchodu

V případě, kdy na základě dodatečně zjištěné doby pojištění na Slovenku před 31. 12. 1992 došlo ke změně příslušnosti k zápočtu federálních dob pojištění z ČR na SR, dospěla ČSSZ k závěru, že stěžovatelce vyplácela starobní důchod neoprávněně. Začala proto se slovenským nositelem pojištění řešit zpětné vymáhání neoprávněně poskytnutých splátek důchodu.

Podle čl. 84 nařízení 883/2004 lze zpětné vymáhání dávek poskytnutých institucí jednoho členského státu, které příjemci nenáležely, provádět v jiném členském státě. Provádění zpětného vymáhání se řídí čl. 71 až 85 nařízení 987/2009. Podle nich jsou pohledávky vymáhány vždy, kdy je to možné, prostřednictvím zápočtu mezi institucemi příslušných členských států. Pokud instituce jednoho členského státu vyplatila nějaké osobě dávky neoprávněně, může tato instituce požádat instituci jiného členského státu příslušnou pro vyplácení dávek dotyčné osobě, aby neoprávněně vyplacenou částku odečetla od nedoplatků nebo průběžných plateb, které má této osobě ještě vyplatit. Tato instituce provede odpočet příslušné částky, jako kdyby se jednalo o přeplatky, které vznikly u ní, a poukáže odečtenou částku instituci, která dávky neoprávněně vyplatila. Není-li možné zápočtem vymoci celou pohledávku nebo její část, jsou dlužné částky vymáhány prostřednictvím dožádání jednoho členského státu u druhého na základě nástroje umožňujícího její vymahatelnost vydaného v dožadujícím členském státě. Tímto nástrojem se zpravidla rozumí rozhodnutí o přeplatku.

ČSSZ stěžovatelce neoprávněně vyplatila celkem 1 028 531 Kč. Sociální pojišťovna provedla výpočet slovenského důchodu, který stěžovatelce náležel, a vrátila ČSSZ částku 925 090 Kč. K úhradě zbývajících částky ve výši 103 441 Kč slovenský nositel pojištění zařídil srážky z průběžně vypláceného slovenského důchodu a poukázal je na účet ČSSZ.<sup>197</sup>

## 5.2 Snaha ČSSZ vymáhat nezaviněné přeplatky dle § 118a odst. 1 zopsz

Ochránce se zabýval případem stěžovatelky, již ČSSZ přiznala rozhodnutím ze dne 19. 9. 2017 od 15. 7. 2016 dílčí invalidní důchod. Při jeho přiznávání přihlížela i k dobám pojištění, které stěžovatelka získala ve Velké Británii, a výši důchodu stanovila v poměru doby pojištění získané dle českých právních předpisů k celkové době pojištění. Protože takto stanovená výše dílčího důchodu 2 043 Kč měsíčně nedosahovala minimální výše garantované zákonem, která ke dni přiznání invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně činila 3 210 Kč měsíčně,

<sup>197</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 5684/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11526>

poskytovala ČSSZ stěžovatelce doplatek do minimální výše dle čl. 58 nařízení 883/2004.

Na zásah ochránce nařídila ČSSZ provedení mimořádné kontrolní lékařské prohlídky, v jejímž rámci došlo k posunu data vzniku invalidity ke dni 12. 2. 2002. K tomuto dni splnila stěžovatelka podmínky pro přiznání invalidního důchodu bez přihlídnutí k britským dobám pojištění. Ke dni přiznání, tj. k 12. 2. 2002, činila výše důchodu stěžovatelky 1 695 Kč měsíčně. K 15. 7. 2016 dosáhla výše tohoto důchodu po všech valorizacích 3 001 Kč. Byla tedy nižší než výše původně přiznaného a vyplaceného invalidního důchodu od 15. 7. 2016. Výplatou dávek ve vyšší částce, než skutečně náležela, vznikl přeplatek na důchodu.

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

Ochránce tento postup vyhodnotil jako protiprávní. Podle § 118a odst. 1 zopsz má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže byl důchod vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože **příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel.**

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

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

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

ČSSZ přitom má k dispozici § 115a odst. 2 zopsz, podle něhož se přeplatek na důchodu zúčtuje spolu s doplatkem nově stanovené výše důchodu nebo se uhradí srážkami z vypláceného důchodu v případě, kdy se snižuje výše důchodu z českého důchodového pojištění v důsledku postupu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy. Tato norma umožňuje **zúčtovat přeplatek na důchodu, který vznikne v důsledku snížení českého důchodu při použití koordinačních nařízení Evropské unie, s doplatkem nově stanovené výše důchodu**, což je i případ stěžovatelky. A podle tohoto ustanovení tedy měla ČSSZ při použití doplatku na zúčtování s přeplatkem rozhodnout.<sup>198</sup>

Na základě zprávy o šetření ochránce ČSSZ vydala dne 13. 4. 2021 rozhodnutí, kterým změnila své původní rozhodnutí. Namísto rozhodnutí o vzniku nároku na vrácení přeplatku dle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, které předpokládá zavinění vzniku přeplatku ze strany příjemce důchodu, **rozhodla ČSSZ o zúčtování přeplatku s částí doplatku invalidního důchodu dle § 115a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.** Přijala tak dostatečné opatření k nápravě zjištěného pochybení.

V jiném případě uložila ČSSZ stěžovateli povinnost vrátit přeplatek na invalidním důchodu v částce 11 063 Kč za období od 1. 9. 2015 do 5. 4. 2018. Dne 29. 3. 2018 totiž rozhodla o snížení výše invalidního důchodu stěžovatele z důvodu změny v době pojištění, protože britský nositel pojištění vystavil nové potvrzení o britských dobách pojištění. ČSSZ tak dle rozhodnutí ze dne 6. 7. 2018 vyplácela stěžovateli v období od 1. 9. 2015 do 5. 4. 2018 důchod ve vyšší částce, než náležel.

Povinnost vrátit přeplatek uložila ČSSZ stěžovateli podle § 118a odst. 1 zopsz. ČSSZ dospěla k závěru, že stěžovatel je za vznik přeplatku odpovědný. Svůj závěr o odpovědnosti stěžovatele odůvodnila v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2018 tím, že přijal dávky, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byly vyplaceny ve vyšší částce, než náležely, a že mohl předpokládat, že se dávky z důvodu doplatku britského důchodu mohou snížit.

Se závěrem a odůvodněním ČSSZ ochránce nesouhlasil. Stěžovatel vznik přeplatku nezavinil, nebyl za něj odpovědný. Z rozhodnutí o přeplatku vyplývalo, že rozdíl ve výši důchodu byl v období od 1. 9. 2015 do 16. 5. 2017 cca 200 Kč měsíčně a v období od 17. 5. 2017 do 4. 4. 2018 cca 600 Kč měsíčně. Stanovení výše důchodu dle koordinačních nařízení je dosti složitou problematikou, laik se v ní jen obtížně orientuje. Jednoduchý ostatně není ani výpočet pouze podle národních předpisů. Navíc stěžovatel těžko mohl předpokládat, že britský nositel pojištění bude potvrzení o dobách pojištění měnit. Po příjemci důchodu nelze požadovat, aby kalkuloval se všemi více či méně možnými variantami, to by musel od počátku mít za to, že důchod nemusí být spočítán správně. Jak dlouho by měla trvat jeho nejistota a jak by měl podle ČSSZ postupovat, důchod nepřebírat? Závěr ČSSZ, že stěžovatel musel z okolností předpokládat, že mu dávky byly vyplaceny ve vyšší částce, byl tedy naprosto lichý.

Z interní komunikace v rámci ČSSZ bylo navíc zcela zřejmé, že problematičnost rozhodnutí o uložení povinnosti vrátit přeplatek si uvědomovala sama ČSSZ,

<sup>198</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 11. 2020, sp. zn. 686/2020/VOP, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11702>



alespoň tedy některá její oddělení. Oddělení rozhodování o námitkách se dotazovalo dávkového oddělení, na základě čeho usoudilo, že je stěžovatel odpovědný za vznik přeplatku, a navrhovalo vyhovět námitkám v plném rozsahu, provést autoreméduru a rozhodnutí o přeplatku zrušit. Mezinárodněprávní oddělení rovněž navrhovalo rozhodnutí o přeplatku zrušit, ale z jiného důvodu. Tvrdilo totiž, že vůbec nemělo být vydáno rozhodnutí ze dne 29. 3. 2018 o snížení výše důchodu v důsledku dodatečně započtených britských dob pojištění, protože pro nárok na invalidní důchod byly vzaty v úvahu doby pojištění, které se podle britských předpisů hodnotí pro důchod starobní. V návaznosti na to tedy podle mezinárodněprávního oddělení není správné ani rozhodnutí o přeplatku.

Dávkové oddělení ale trvalo na správnosti vykázání přeplatku a uložení povinnosti podle § 118a odst. 1 zopsz. V interní komunikaci s ostatními odděleními dávkové oddělení sdělilo, že při vyhotovení rozhodnutí ze dne 16. 7. 2018 bylo v odůvodnění chybně uvedeno, že stěžovatel mohl předpokládat, že se dávky z důvodu doplatku britského důchodu mohou snížit. Stěžovatel totiž doplatek britského důchodu neobdržel, britský důchod vůbec nepobíral.

**Zákaz  
postižení  
nezabavitelné  
částky**

Na případy, jako je ten stěžovatelův, kdy dochází ke změně výše důchodu v důsledku změn v dobách pojištění získaných v zahraničí, pamatuje ustanovení § 115a odst. 2 zopsz. Podle něho se přeplatek na důchodu zúčtuje spolu s doplatkem nově stanovené výše důchodu nebo se uhradí srážkami z vypláceného důchodu v případě, kdy se snižuje výše důchodu z českého důchodového pojištění v důsledku postupu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy.

ČSSZ argumentovala tím, že uvedené ustanovení nemohla použít, neboť důchod byl stěžovateli vyplácen v nezabavitelné výši. Pro zápočet přeplatku, resp. jeho úhradu srážkami z vypláceného důchodu skutečně **platí pravidla pro výkon soudních rozhodnutí srážkou ze mzdy, resp. z jiného příjmu, nelze tedy postihnout nezabavitelnou částku**. A protože stěžovateli nebyl vyplácen důchod z Velké Británie, nebylo možné provést ani zápočet dle nařízení 987/2009.

V takovém případě ČSSZ **nemohla přeplatek vůbec předepsat ani zúčtovat**. Ochránce proto shledal v postupu ČSSZ a jejím použití § 118a odst. 1 zopsz pouze snahu najít nějaký jiný způsob pro vrácení přeplatku na důchodu.<sup>199</sup>

Na základě zprávy o šetření ochránce ČSSZ zrušila své rozhodnutí o uložení povinnosti stěžovateli vrátit přeplatek na důchodu.

Stejnou problematikou se zabýval Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 8. 9. 2020, sp. zn. 61 Ad 8/2019-40. Přitom uvedl, že **uplatnění odpovědnosti za přeplatek dle § 118a odst. 1 zopsz není jakýmsi náhradním řešením, jak vymoci vyplacený přeplatek na důchodu v případě selhání jiných postupů**. Postup dle § 118a odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení lze využít pouze v případě naplnění v něm stanovených podmínek.

<sup>199</sup> Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 3855/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11480>

## A

### azylant

- , chybějící důchody 14

## B

### bezesmluvní cizina 14–25

- , doby pojištění 14

## Č

### čestné prohlášení o trvání manželství 89–91

- , důkazní prostředky o existenci manželství 89

## D

### dílčí důchod 15, 43, 46, 47, 59, 60, 61, 62, 68, 73–75, 86, 105, 107, 109–111, 118, 122, 126–128, 130, 137, 138, 139, 142

- , dorovnání dílčího českého důchodu do minimální výše 137
- , krácení výchovného u dílčích důchodů 138, 139
- , nakládání se zahraničními dobami při stanovení výše dílčího důchodu 127–132
- , výše 125, 126

### dobrovolnická činnost v zahraničí 25

### doby získané v zahraničí

- , denní studium na střední nebo vysoké škole 19, 20
- , experti v zahraničí 23, 24
- , pracovníci v zahraničí 20–23

### Dohoda mezi ČSR a SSSR 28–42

- , doby pojištění získané ve vícero nástupnických státech 33–39
- , podání žádosti o důchod po ukončení Dohody 29
- , podmínky pro použití 28
- , sociální události odůvodňující přiznání důchodu 29
- , stanovení výše důchodu 37–41
- , uznání dob pojištění 30–33

### důchodeček 133

- , způsob výpočtu 133

### důchody dle evropských koordinačních nařízení 64n

### dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení 27–63

## H

### hornický důchod 108, 112, 113, 114

- , výkon hornického zaměstnání pro soukromou firmu 113–115

## I

### invalidita 121–125

- , neexistence shody při posuzování 121
- , opatřování podkladů pro posouzení 121, 122
- , posuzování 121–125
- , povinnost vypořádat se s podklady 122–124
- , rozdíly v závěrech posudkových lékařů 123
- , stanovení data vzniku invalidity 124
- , zasílání posudku o invaliditě 125

### invalidní důchod 115–121

- , druhy 115
- , princip stejného hodnocení skutečnosti 117
- , rozhodná období pro zjišťování doby pojištění 118
- , určování rozhodného období 118
- , vyloučení souběhu dávek 115-118
- , zákaz dvojího hodnocení téže doby pojištění 116
- , získání potřebné doby pojištění 118-121

## K

### krajané 15-19

- , dílčí starobní důchod 15
- , náhrada důchodu 16, 18, 19
- -, odlišnost náhrady důchodu a starobního důchodu 18
- , odstraňování tvrdosti 15
- , souběh dob pojištění v Kazachstánu a české náhradní doby pojištění 16

## N

### nesepsání žádosti o důchod 93, 94

- , povinnost OSSZ sepsat žádost 94

## P

### plný důchod 62, 63, 68, 137

- jako prozatímní dávka 72, 73
- , výše plného důchodu 68, 125, 127

### podmínky nároku na důchod

- , uznávání českých dob pojištění 95-110
- -, doba dobrovolné účasti na důch. poj. 106
- -, doba evidence uchazeče o zaměstnání na ÚP 106
- -, doba péče o dítě 95, 96
- -, doba pojištění získaná v ČR do 31. 12. 1992 98-105

- -, doba pobírání náhrady za ztrátu na výděлку 105
- -, doba studia v jiném členském státě EHP 96, 97
- -, doby pojištění kratší 1 roku 108-110
- -, doby pojištění získané v ČR řeckými občany 107, 108

### potřebná doba pojištění

- , důkazní prostředky o době pojištění 120
- , nedostatečná specifikace 120
- , neuznání 119, 120
- , nezískání 31, 87, 110
- , získání 45, 74, 110, 111, 118-121

### potvrzení o českých dobách pojištění 84

- , obsah 85

### potvrzení o zahraničních dobách pojištění 85

- , vázanost ČSSZ obsahem potvrzení 85-89

### potvrzení o žití 76-84

- , počátek zaslání 77, 78
- , určené pro zahraniční nositele důch. pojištění 83, 84
- , zaslání v průběhu poskytování důchodu 78-82

### princip teritoriality 43, 56

### prozatímní dávka 72, 73

### průměrné indexované výdělky 62, 63, 127

- , výpočet průměrných indexovaných výdělků 129-131
- , zápočet průměrných indexovaných výdělků 128

### průtahy v činnosti ČSSZ 65-71

- , jednání se zahraničními nositeli důch. pojištění 67, 68
- , lhůta pro vydání rozhodnutí 65

- postup po obdržení potvrzení o zahraničních dobách 68
- průtahy v mimořádných situacích 71
- řízení o námitkách 69, 70
- řízení o zahraniční dávce 70
- vydávání rozhodnutí 69

#### **přeplatek na důchodových dávkách 140–145**

- úhrada z doplatku zahraničního důchodu 140
- vymáhání nezaviněných přeplatků 141–145

#### **přeplatek na zahraničním důchodu 91–93**

- chybné stanovení počátku lhůty k vyčíslení 92
- lhůta pro sdělení výše 91
- potvrzení o doručení výzvy k vyčíslení přeplatku 92
- zasílání výzev k vyčíslení 91–93
- žádost o zablokování doplatku 91

## **R**

### **renta 105**

#### **rozhodná období pro zjišťování doby pojištění 115, 118**

## **S**

#### **Smlouva mezi ČR a Ruskou federací 46–61**

- doby pojištění kratší jednoho roku 59
- osobní rozsah působnosti 51, 52
- potvrzování dob pojištění ruským nositelem pojištění 52–54
- princip teritoriality 54
- předchozí nezhodnocení dob pojištění ruským nositelem pojištění 56–58

- přepočítávání důchodů přiznaných v bezesmluvním období 58, 59
- přiznávání důchodů ode dne vstupu Smlouvy v platnost 49
- vstup Smlouvy v platnost v průběhu řízení o námitkách 46
- výpočet důchodu 60, 61

#### **Smlouva mezi ČR a Ukrajinou 42–48**

- hodnocení doby pobírání ukrajinského starob. důch. jako doby vyloučené 45
- nepřiměřená délka řízení v souvislosti s válkou 46, 47
- příslušnost k poskytování invalidního důchodu pro invalidy z mládí 44
- přiznání ukrajinského starob. důchodu v rozporu se Smlouvou 44
- ukrajinská dávka pro osoby poškozené černobylskou katastrofou 47
- zápočet dob pojištění získaných před 1. 4. 2003 43

#### **Smlouva s USA 110, 111**

### **SOLVIT 64**

#### **starobní důchod 110–115**

- dosažení důchodového věku 111
- podmínka získání potřebné doby pojištění 110, 111
- snížení důchodového věku 112–115

## **V**

### **výchovné 137–139**

- charakter 138

#### **vyloučení souběhu dávek 115–118**

- princip stejného hodnocení skutečnosti 117
- zákaz hodnocení téže doby pojištění 116

#### **výše důchodu 125–140**

- , dorovnání důchodu do minimální výše 136–138
- , dorovnávací přídavek 139, 140
- , pravidla pro přepočet dob pojištění 133–136
- , stanovení koeficientu dilčení 136
- , výpočet důchodu za překrývající se doby pojištění 132
- , výše důchodu po přechozím pobírání náhrady důchodu 18
- , započítávání výdělků za federální doby pojištění 132

## **Z**

### **záloha důchodu 72–76**

- , důkazní prostředky o zahr. dobách pojištění 74–76
- , písemná forma oznámení 72
- , výše částky 73