

SBORNÍK STANOVISEK
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV
26

Důchody III



ombudsman
veřejný ochránce práv

DŮCHODY III

Důchody III



Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

DŮCHODY III

Autorský kolektiv:

JUDr. Stanislav Křeček, JUDr. Petra Foltasová, JUDr. Eva Hodaňová, Mgr. et Mgr. Jiří Hrubý,
Mgr. Markéta Klusáková, Mgr. Pavel Matějčíček, Mgr. Ivana Rejzková

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 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, první vydání, 128 stran

Odpovědná redaktorka Marie Novotná

Tel. 246 000 444, 603 826 881

ISBN 978-80-7631-108-4 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-7676-732-4 (brož., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7676-733-1 (pdf, Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7631-109-1 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv)

Úvod	9
Seznam použitých zkratk a zdrojů citací	11
1. Zkratky právních předpisů	11
2. Zkratky institucí	11
3. Zdroje citací	12
I. Dokazování	13
1. Šetření	14
2. Prokazování vyměřovacích základů	16
2.1 Náhrada přiznaná soudem	17
2.2 Vyloučení dob pojištění	18
2.3 Náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti	19
3. Prokazování dob pojištění	20
3.1 Doba péče o dítě do 4 let věku	21
3.2 Doba péče o závislou osobu	22
3.3 Čestné prohlášení svědků	23
3.4 Svědecká výpověď	24
II. Výplata důchodu	25
1. Příjemci důchodu	25
2. Změna příjemce důchodu	27
3. Splatnost a způsob výplaty důchodu	28
3.1 Splatnost důchodu	28
3.2 Způsob výplaty důchodu	29
3.3 Výplata důchodu ve zvláštních případech	31
4. Souběh nároků na výplatu důchodu	32
5. Přechod nároku na výplatu důchodu po smrti příjemce	33
III. Vybrané otázky v řízení o námitkách	35
1. Lhůta pro podání námitek a jejich následné vyhodnocení	35
2. Lhůta pro vydání rozhodnutí o námitkách	36
3. Opožděně podané námitky	37
4. Judikatura Nejvyššího správního soudu	39

IV. Odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení	40
1. Individuální případy v činnosti ochránce	42
2. Judikatura Nejvyššího správního soudu	43
V. Změnové řízení	45
1. Zahájení změnového řízení a jeho průběh	45
2. Lhůta pro vydání rozhodnutí o změně důchodu	47
3. Specifika změnového řízení o invalidním důchodu	48
4. Změnové řízení u starobního důchodu	50
VI. Doplatek důchodu	52
1. Procesní hledisko rozhodnutí o doplatku důchodu	53
2. Doplatek důchodu v případě nesprávného posouzení zdravotního stavu a jeho dopadu na pracovní schopnost (výdělečnou činnost)	54
2.1 Datum vzniku invalidity a doplatek důchodu	55
3. Doplatek důchodu v případě nezhodnocení dob pojištění a výdělků	57
3.1 Nezhodnocení dob pojištění u invalidního důchodu	59
3.2 Doba studia a doplatek důchodu	60
4. Chybné posouzení právní otázky a doplatek důchodu	61
VII. Přeplatky	63
1. Definice přeplatku a odpovědnost	63
1.1 Ustanovení § 118a odst. 1 zpsaz	63
1.2 Ustanovení § 118a odst. 2 zpsaz	64
2. Vrácení přeplatku	64
3. Nejčastější situace vzniku přeplatku v případech posuzovaných ochráncem	65
3.1 Důchod zemřelého	65
3.2 Předčasný starobní důchod	66
3.3 Vdovský/vdovecký důchod	67
3.4 Důchod a péstounské dávky	68
VIII. Invalidní důchody	69
1. Nárok na invalidní důchod	69
1.1 Invalidita a její vznik	69
1.2 Hodnocení invalidity	70
1.3 Posudek o invaliditě	71
1.4 Nutnost přesvědčivého odůvodnění posudkových závěrů v posudku o invaliditě	72
1.5 Posouzení invalidity v případě, že již probíhalo řízení o invaliditě v zahraničí	72
1.6 Správní soudy a jejich závěry k posuzování invalidity	72

2. Návrh ochránce na změnu vnitřního předpisu ČSSZ upravujícího datum vzniku invalidity	74
3. Kulatý stůl ochránce k posuzování zdravotního stavu	75
4. Změna stupně invalidity nebo její zánik	75
5. Transformace invalidního důchodu na starobní	76
6. Potřebná doba pojištění, její rozsah, rozhodné období	76
7. Příklady správného postupu orgánů sociálního zabezpečení.	76
8. Příklady ochráncem zjištěných pochybení orgánů sociálního zabezpečení	77
8.1 Nepřiznání invalidního důchodu, přestože náležel	77
8.2 Neobnovení výplaty invalidního důchodu, i když nadále náležel	80
8.3 Přiznání invalidního důchodu od jiného data, než náležel	80
8.4 Přiznání invalidního důchodu v nižším stupni, než náležel	85
8.5 Zamítnutí žádosti o invalidní důchod v situaci, kdy nebyly odůvodněny posudkové závěry (avšak i po nápravě byla žádost zamítnuta, neboť důchod nenáležel)	85
8.6 Poskytnutí nižšího doplatku invalidního důchodu, než náležel.	86
8.7 Nezaslání posudku o invaliditě	87
8.8 Nesprávné vyřízení žádosti o změnu výše invalidního důchodu.	87
IX. Výpočet výše invalidního důchodu	88
1. Stanovení výše základní a procentní výměry invalidního důchodu	88
2. Výše invalidního důchodu v mimořádných případech	89
3. Výpočet procentní výměry při změně stupně invalidity	89
4. Příklady nesprávného výpočtu invalidního důchodu v praxi ochránce ...	90
4.1 Přiznání invalidního důchodu v nižší výši z důvodu neprovedení srovnávacího výpočtu v mimořádných případech.	90
4.2 Přiznání důchodu v nižší výši při neprovedení srovnávacího výpočtu v mimořádných případech a dopad chyby na přepočtení důchodu při změně stupně invalidity	91
4.3 Neprovedení srovnávacího výpočtu s vyšší důchodu v mimořádných případech při získání 15 let doby pojištění a dopad této chyby na výpočet starobního důchodu	93
4.4 Nesprávný výpočet invalidního důchodu v důsledku nezhodnocení doby studia	93
4.5 Neprovedení srovnávacího výpočtu s vyšší důchodu v mimořádných případech po doplacení doby pojištění	94
5. Výše důchodu transformovaného z invalidního na starobní	94
X. Sirotčí důchody	96
1. Podmínky nároku na sirotčí důchod	96
2. Zamítnuté žádosti o sirotčí důchod po zmírnění podmínek v praxi ochránce	97
3. Trvání nároku na sirotčí důchod.	99

4. Nezaopatřené dítě, soustavná příprava na budoucí povolání	100
5. Zánik nároku na sirotčí důchod	101
6. Odnětí sirotčího důchodu v souvislosti s pokračováním studia	103
7. Obnova nároku na sirotčí důchod	104
8. Výše sirotčího důchodu	104
XI. Vdovské a vdovecké důchody	105
1. Podmínky nároku na vdovský a vdovecký důchod	105
2. Trvání nároku na vdovský a vdovecký důchod	107
3. Odnětí vdovského a vdoveckého důchodu v souvislosti s nezaopatřeností dítěte	108
4. Opětovný vznik nároku na vdovský a vdovecký důchod po jeho zániku	110
5. Zánik nároku na vdovský a vdovecký důchod	113
6. Výše vdovského a vdoveckého důchodu	113
XII. Starobní důchody a návrhy stěžovatelů na změnu právní úpravy a jejich reflexe ochráncem	114
1. Důchody osob pečujících o osobu závislou na péči	116
2. Doba pojištění potřebná pro vznik nároku na starobní důchod	117
3. Doba studia	120
4. Dobrovolná účast na pojištění	120
5. Zbytková doba pojištění	121
6. Nezhodnocený odložený starobní důchod při další výdělečné činnosti	122
7. Ochránce v Komisi pro spravedlivé důchody	123
8. Výhrady stěžovatelů k platné právní úpravě, u nichž ochránce neshledal důvody pro změnu právní úpravy	125
Rejstřík	126

Vydáním tohoto sborníku po 7 letech navazujeme na sborník Stanovisek Důchodů II. V průběhu této doby sice nedošlo ke zcela zásadním změnám v právní úpravě důchodů, ale množství podnětů s důchodovou problematikou se nijak nesnížilo. Každý kalendářní rok řeší ochránce přibližně 500–700 takových podnětů. Nadále proto platí, že se jedná o nejčetnější agendu ochránce. Proto poznatky, které čtenářům předkládáme, vychází řádově z několika stovek šetření a z několika tisíc vyřízených podnětů. Úspěšně vyřešené případy ve prospěch pojištěnců by nebyly možné bez součinnosti České správy sociálního zabezpečení, za kterou jí patří poděkování na tomto místě.

Ve sborníku samozřejmě reflektujeme vývoj stanovisek ochránce, judikatury a právní úpravy od vydání posledního sborníku. Text je psán podle právního stavu ke dni 15. května 2023, a proto neobsahuje informaci o zásadních změnách, které byly nebo budou předloženy do legislativního procesu po tomto datu. Ve sborníku komentujeme jen právní předpisy, které do dne uzávěrky alespoň schválila vláda a předložila je Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Proto již neobsahuje např. postoj ochránce k úpravám v oblasti předčasných důchodů a k tezími tzv. důchodové reformy, která má být předložena až ve druhé polovině roku. Ochránce se však do těchto procesů intenzivně zapojuje jako povinné připomínkové místo a upozorňuje na možné negativní dopady někdy až překotných změn zejména na ohrožené skupiny obyvatelstva.

Problematicku důchodů s cizím prvkem, která v souvislosti s migrací na trhu práce nabývá stále více na významu, jsme se rozhodli uceleně pojmout v samostatném sborníku Důchody s cizím prvkem. Činíme tak i proto, že k tomuto tématu v podstatě neexistuje odborná literatura.

K neobsáhlejšímu pasážímu této publikace patří kapitola o invalidních důchodech. To zcela odpovídá množství podnětů ohledně invalidních důchodů, se kterými se na ochránce lidé obracejí. Pro představu čtenářů, v uplynulém roce 2022 bylo takových podnětů 371. Z důchodové problematiky jsou tak invalidní důchody v agendě ochránce zastoupeny nejvíce.

V letech 2018–2021 se ochránce také mnohem intenzivněji zapojil do přípravy systémových změn v důchodovém pojištění, a to v rámci svého členství v Komisi pro spravedlivé důchody. Jeho názory na zvažované legislativní změny (nejen ty řešené v komisi) popisujeme v kapitole XII *Starobní důchody* a návrhy stěžovatelů na změnu právní úpravy a jejich reflexe ochránce.

V tomto sborníku jsme se rozhodli o poněkud jiné pojetí textů oproti předchozím. Protože čtenáři se mohou s plnou verzí stanovisek ochránce seznámit ve vyhledávači <https://eso.ochrance.cz/>, nedáváme již jejich plné texty do sborníku. Snažíme se však nejdůležitější informace o skutkovém stavu a právním hodnocení shrnout v textu. Záleží již na konkrétním čtenáři, zda se bude chtít seznámit s plnou verzí stanoviska, nebo mu postačí jeho autorská anotace.

Kancelář ochránce také od roku 2022 usiluje o to, aby úřady psaly srozumitelně pro své adresáty. Na stránkách <https://www.ochrance.cz/srozumitelne/> zveřejnila příručku srozumitelného psaní a sama se snaží jít úřadům v tomto úsilí příkladem.

V tomto sborníku, který je určen především odborné veřejnosti (úředníkům, správním soudům, advokátům, akademikům), se proto snažíme o přehlednější strukturu textu.

Věříme, že všem adresátům bude užitečnou pomůckou k řešení i složitějších problémů v oblasti důchodů a přejeme jim příjemné a inspirativní čtení.

V Brně červen 2023

autorský kolektiv

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK A ZDROJŮ CITACÍ

1. ZKRATKY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

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

občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

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

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

vyhláška o posuzování invalidity – vyhláška č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity

zákon o nemocenském pojištění – zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou státem – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

zákon o pojistném – zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

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

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

zsz – zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení

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

2. ZKRATKY INSTITUCÍ

ČSSZ – Česká správa sociálního zabezpečení

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

OSSZ – okresní správa sociálního zabezpečení

ochránce – veřejný ochránce práv

poslanecká sněmovna – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

PSSZ – Pražská správa sociálního zabezpečení

MSSZ – Městská správa sociálního zabezpečení v Brně

vláda – vláda České republiky

3. ZDROJE CITACÍ

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských správních soudů – www.nssoud.cz

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

I.

Dokazování

Na ochránce se s žádostí o pomoc obrací stěžovatelé, kteří řeší problém s doložením chybějící doby pojištění. V důsledku toho nezískají potřebnou dobu pojištění pro nárok na důchod anebo jim je přiznán nižší důchod. Absence chybějících podkladů bývá nečíslná způsobená pochybením bývalých zaměstnavatelů, kteří řádně nesplnili svou ohlašovací povinnost. Například tím, že neoznámili OSSZ nástup zaměstnance do zaměstnání anebo ČSSZ nezaslali evidenční listy. V některých případech u evidované doby pojištění plynoucí z výdělečné činnosti chybí údaje o dosažených výdělcích. **Tvrzenou dobu pojištění a v nich dosažené výdělky je třeba prokázat.**

**Potřeba
dokazování
v řízení
o důchodu**

Vedle chybějící doby pojištění plynoucí z výkonu zaměstnání pojištěnci prokazují zejména dobu studia, dobu péče o dítě, dobu péče o závislou osobu, dobu výkonu základní vojenské služby, dobu vedení v evidenci úřadu práce.

Při dokazování rozhodných skutečností v řízení o důchodu ČSSZ postupuje **nejen** podle **obecných pravidel pro dokazování** ve správním řízení upravených správním řádem, ale **primárně podle zopsz**¹. Druhý jmenovaný zákon má vůči správnímu řádu postavení zvláštního právního předpisu, jehož ustanovení se v řízení o důchodu uplatní přednostně.

Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení neobsahuje úplnou úpravu dokazování v řízení o důchodech. Uvádí okruh důkazních prostředků použitelných v řízení ve věcech důchodového pojištění. V § 84 zopsz stanoví, že k důkazu lze použít záznamy na technických nosičích dat, mikrografické záznamy, tištěné produkty optického archivačního systému a tištěné nebo fotografické produkty jiné výpočetní techniky místo originálu listiny, podle jehož obsahu byly pořízeny, pokud z povahy věci nevyplývá, že je třeba předložit originál nebo úředně ověřený opis listiny.

**Právní úprava
dokazování**

Specifičnost dokazování v zopsz se projevuje jednak tím, že některé doby pojištění se prokazují v zákoně explicitně uvedenými důkazními prostředky, a i tím, že některé důkazní prostředky považuje zákon za primární. Primárním důkazním prostředkem je evidenční list důchodového pojištění, který vede zaměstnavatel pro svého zaměstnance účastného pojištění za jednotlivý kalendářní rok. Zaměstnavatel je povinen předat evidenční list ČSSZ a jeho stejnopis zaměstnanci. Do evidenčního listu zaměstnavatel zaznamenává mimo jiné druh výdělečné činnosti, dobu důchodového pojištění, vyloučené doby, vyměřovací základy. V době, kdy se

**Zvláštnosti
dokazování
v řízení
o důchodech**

¹ Ustanovení § 84 a § 85 zopsz.

zaměstnání zařazovala do pracovních kategorií, zapisoval zaměstnavatel do evidenčního listu i počet dnů odpracovaných v preferované pracovní kategorii.²

V důchodových řízeních orgány sociálního zabezpečení obvykle požadují po žadatelích o důchod nebo po žadatelích o změnu důchodu, aby prokázali rozhodnou skutečnost (dobu pojištění nebo vyměřovací základ) konkrétním důkazním prostředkem. Oprávnění správního orgánu vyžadovat prokázání určité skutečnosti jen určitým důkazním prostředkem musí být výslovně dáno zákonnou úpravou³. Výčet předepsaných důkazních prostředků pro prokázání některých dob pojištění obsahuje § 85 zopsz. V řízení o důchodovém pojištění se např. doba vojenské služby prokazuje potvrzením vydaným příslušným vojenským úřadem nebo doba výkonu civilní služby se prokazuje potvrzením orgánu státní správy, který vydal povolávací příkaz k nastoupení civilní služby. Předepsaný důkazní prostředek je i u doby péče o dítě mladší 4 let věku anebo doby péče o závislou osobu.

Údaje uvedené v evidenčním listu mohou být na základě jiných důkazů zpochybněny, či dokonce vyvráceny, evidenční listy mohou také zcela chybět. Za situace, že evidenční list zcela chybí nebo údaje v něm obsažené jsou zpochybnovány, je třeba aplikovat obecná pravidla pro dokazování stanovená ve správním řádu.⁴ Podle nich lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy; jde zejména o listiny, svědeckou výpověď a znalecký posudek.⁵ Pochybnosti vzbuzuje takové rozhodnutí ve věci, v němž ČSZ opře své rozhodnutí o jeden důkazní prostředek, tedy že mechanicky přejme potvrzení o určité skutečnosti, přičemž ostatní důkazní prostředky svědčí o opaku. V takovém případě musí ČSZ provést další dokazování. Důkazy pak musí činit úplný řetězec, který nevzbuzuje pochybnosti, a s rozporu mezi důkazy se ČSZ musí v odůvodnění rozhodnutí vypořádávat.⁶

1. ŠETŘENÍ

Správní orgán je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁷ Pro spolehlivé zjištění skutkového stavu při rozhodovací činnosti tedy musí shromáždit dostatečné množství podkladů a provést, interpretovat a vyhodnotit je tak, aby byl naplněn požadavek ustanovení § 3 správního řádu. Řízení o přiznání důchodu stejně jako řízení o změně důchodu je řízení návrhové

² Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 5. 2022, sp. zn. 1282/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11470>

³ Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu: „Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“

⁴ Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, č. j. 3 Ads 89/2006-65, konstatoval, že základním důkazním prostředkem k prokazování dob zaměstnání (pojištění) a příjmů je sice evidenční list důchodového pojištění, to však neznamená, že rozhodné skutečnosti nelze prokázat jinak.

⁵ Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu.

⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 5. 2022, sp. zn. 1282/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11470>

⁷ Ustanovení § 3 správního řádu.

a ovládané dispoziční zásadou. Postup ČSSZ je do značné míry podmíněn úkony ze strany žadatele o důchod.

Žadatel musí být v řízení o důchodu do určité míry aktivní. Od jeho úkonů se odvíjí činnost ČSSZ. Jestliže je účastník v řízení o důchodu přesvědčen, že mu není některá doba pojištění započtena, měl by se pokusit své tvrzení doložit doklady anebo alespoň by měl ČSSZ sdělit co nejvíce informací o tvrzené době pojištění. Například v případě absence doby zaměstnání by měl označit dobu zaměstnání, název zaměstnavatele, jeho sídlo, popřípadě místo výkonu práce. Pokud účastník řízení o důchodu určitou dobu pojištění neoznačí, nemá ČSSZ při absenci dokladů ve své evidenci možnost zjistit, že dobu pojištění získal.

V řízení o důchodové dávce je orgán sociálního zabezpečení v souladu se základními zásadami správního řízení povinen zjistit veškeré skutečnosti rozhodné pro posouzení nároku na přiznání dávky a stanovení její výše a za tím účelem si opatřit potřebné podklady.

ČSSZ se nemůže spokojit pouze s tím, že tvrzenou dobu sám žadatel o důchod nedoloží, resp. nemůže jít k tíži pojištěnce, pokud zaměstnavatel nesplnil svou zákonnou povinnost. Pokud žadatel o dávku řádně označil důkazní prostředky, které však nemohl důvodně předložit, **je povinností orgánu sociálního zabezpečení provést další šetření v této věci,** vyzvat zaměstnavatele, jeho právního nástupce či jiný povinný subjekt k doložení chybějících podkladů.⁸

Orgán sociálního zabezpečení nemůže rezignovat na povinnost shromáždit podklady k dostatečně spolehlivému zjištění skutkového stavu věci.⁹ Pokud se nepokusí opatřit si doklady prokazující označenou dobu pojištění, porušuje tím ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.¹⁰

Orgány sociálního zabezpečení si musí přednostně opatřit doklady z úřední evidence, do níž mají přístup. Zákon orgánům sociálního zabezpečení svěřuje pro provádění sociálního zabezpečení významné pravomoci nejen k vyžádání podkladů od státních orgánů, ale i fyzických a právnických osob.¹¹

Zásada součinnosti¹², jakožto základní zásada správního řízení, se vztahuje nejen na pojištěnce, ale i na jeho zaměstnavatele, případně na jiný subjekt povinný vést potřebné záznamy o skutečnostech rozhodných pro nárok na dávky důchodového

Orgán
sociálního
zabezpečení
shromažďuje
podklady pro
rozhodnutí

⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 7828/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8364>

⁹ Tamtéž.

¹⁰ K povinnosti ČSSZ došetřovat rozhodné skutečnosti se vyjádřil veřejný ochránce práv ve svých zprávách o šetření, např. ve zprávě o šetření ochránce ze dne 2. 1. 2017, sp. zn. 5362/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11462>

¹¹ Ustanovení § 11 odst. 1 zopsz.

¹² Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, např. v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-176, že řízení o dávku důchodového pojištění předpokládá vysokou míru součinnosti, a to jak ze strany pojištěnce, potažmo jeho zaměstnavatelů, tak ze strany ČSSZ. Žadatel o důchodovou dávku je sice povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, jeho výši a výplatu, na druhou stranu orgánům sociálního zabezpečení jsou svěřeny výrazné pravomoci nejen k získávání (vyžádání) pokladů pro rozhodnutí od jiných subjektů, ale také k jejich hodnocení, kontrole, potažmo přezkumu (přezkoumat správnost a úplnost záznamů a hlášení).

pojištění (např. spisovny a archivy).¹³ Orgány sociálního zabezpečení pak přezkoumávají správnost a úplnost předložených záznamů a hlášení.¹⁴

Šetření doby důchodového pojištění u bývalého zaměstnavatele by mělo následovat bezprostředně poté, co pojištěnec v žádosti uvede identifikační údaje bývalého zaměstnavatele a období, v němž u něj pracoval, a ČSSZ zjistí, že ve svém archivu nemá založen příslušný evidenční list důchodového pojištění. Toto šetření může provádět již příslušná OSSZ bezprostředně poté, co s pojištěncem sepíše žádost o důchod.¹⁵

Na základě takto zjištěných údajů pak mohou OSSZ převzít plnění některých úkolů zaměstnavatelů, kteří neplní povinnosti spojené s prováděním důchodového pojištění zaměstnanců a provést i rekonstrukci evidenčních listů důchodového pojištění.

2. PROKAZOVÁNÍ VYMĚŘOVACÍCH ZÁKLADŮ

Vyšší důkazní standard

V § 85 odst. 5 zopsz zákonodárce rozlišil důkazní standard ve vztahu k době pojištění oproti důkaznímu standardu při prokazování výše osobního vyměřovacího základu. Na průkaznost výše osobního vyměřovacího základu klade judikatura Nejvyššího správního soudu vyšší nároky stran přesnosti údajů v předkládaných listinách.¹⁶ K prokázání vyměřovacích základů nelze použít tytéž podpůrné důkazní prostředky jako k prokázání samotné doby pojištění, tzn. kupř. čestné prohlášení dvou svědků a žadatele o důchod. Rovněž platové výměry a další doklady o vyměření mzdy či jiné doklady o průběhu pracovního poměru (např. zápočtový list) nejsou dostatečně podrobným zdrojem informací k určení vyměřovacích základů za příslušnou dobu pojištění, neboť neznamenávají příjem za každý jednotlivý měsíc. Z údajů uvedených v platových výměrech nelze vyčíst podrobnosti o průběhu žalobcova pracovního poměru, tzn. zejména, zda žalobce pracoval každý měsíc, zda nečerpal neplacené volno či nemocenské či zda za něj bylo po celou dobu odváděno pojistné, popř. v jaké výši.¹⁷

Z výše uvedeného vyplývá **rozdílnost v dokazování osobního vyměřovacího základu** (výdělků) a **doby pojištění** co do možných **důkazních prostředků** k prokázání těchto rozhodných skutečností. K prokázání osobního vyměřovacího základu je třeba mít doklady, které prokazují přesný příjem pojištěnce za jednotlivý měsíc. Dle ustanovení § 16 zdpso osobní vyměřovací základ představuje průměrný měsíční příjem (hrubý příjem), kterého osoba dosáhla v rozhodném období.¹⁸

¹³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 7828/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8364>

¹⁴ Ustanovení § 13 odst. 1 zopsz.

¹⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 11. 2021, sp. zn. 2835/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9838>

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 4 Ads 28/2013-22.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010-93.

¹⁸ Stanoví se tak, že se koeficient 30,4167 vynásobí zlomkem, v jehož čitateli je součet všech kalendářních dnů rozhodného období. Jsou-li v rozhodném období vyloučené doby, snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících do rozhodného období.

Důkazním prostředkem k osvědčení získaných vyměřovacích základů a potažmo i doby pojištění je již výše zmiňovaný evidenční list důchodového pojištění¹⁹, dříve evidenční list důchodového zabezpečení. Evidenční list ale není jediným prostředkem pro dokazování rozhodných skutečností. Pokud evidenční listy nemá ČSSZ k dispozici, může výdělků pojištěnec prokázat náhradními doklady. V úvahu přicházejí v podstatě jen listinné důkazy, např. jako výplatní pásky, mzdové listy či doklady z finančního úřadu.²⁰

K prokázání výdělků pojištěnce nelze použít čestné prohlášení ani průměrné výdělků žadatele, ani výdělků bývalých spolupracovníků. Nepostačuje ani zápočtový list, pracovní smlouva, potvrzení o zaměstnání, platový výměr, neboť z těchto podkladů není možné vyčíst, zda pojištěnec vykonával výdělečnou činnost v průběhu celého kalendářního roku a zda za něj po celou dobu bylo odváděno pojistné, a pokud ano, v jaké výši.²¹ Uvedené podklady ale mohou sloužit k prokázání doby pojištění získané z titulu výdělečné činnosti.

2.1 Náhrada přiznaná soudem

Dalším **podkladem pro prokázání výdělků může být pravomocné soudní rozhodnutí o přiznaném návrhu na zaplacení náhrady mzdy, platu nebo jiného příjmu nebo mimosoudní dohoda uzavřená po podání návrhu na zaplacení.**²² Novelizované ustanovení § 16 odst. 3 zdpo²³ upravující hodnocení výdělků na základě pravomocného soudního rozhodnutí nebo mimosoudní dohody nabylo účinnosti dne 1. 2. 2018. Z ustanovení vyplývá, že do vyměřovacího základu se zahrnuje soudem pravomocně přiznaný návrh na zaplacení, tj. to, co bylo obsahem návrhu na zaplacení, a zároveň to, co pravomocně přiznal soud. V tomto případě je tak upuštěno od základního pravidla, že se do vyměřovacího základu zahrnují hrubé výdělků v rozhodném období. Žalobce v soudním řízení nepožaduje zaplacení hrubého výdělků, nýbrž zaplacení náhrady, která odpovídá čistému výdělků.

¹⁹ Ustanovení § 38 zopsz.

²⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 9. 2016, sp. zn. 2500/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11464>, zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 7828/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8364>

²¹ Rozdílnost důkazních prostředků pro dokazování vyměřovacích základů a doby pojištění reflektoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 4 Ads 28/2013-22.

²² Ustanovení § 16 odst. 3 zdpo: „Do vyměřovacího základu pojištěnce se zahrnuje, pokud došlo k pravomocnému rozhodnutí soudu nebo mimosoudní dohodě uzavřené po podání návrhu na zaplacení, náhrada mzdy, platu nebo jiného příjmu náležející v případě uvedeném v § 11 odst. 2 věť třetí (dále jen „náhrada“) a příjem, který byl předmětem návrhu na zaplacení; náhrada a příjem se zahrnují, jen pokud jsou započitatelné do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného podle zvláštního zákona nebo do hrubého výdělků, a to v kalendářních měsících, za které náležely, a pokud nebyla jejich výše v jednotlivých kalendářních měsících stanovena, rozpočtou se úměrně na celé období, jehož se rozhodnutí nebo dohoda týkají.“

²³ Ustanovení § 16 odst. 3 zdpo bylo s účinností od 1. 2. 2018 novelizováno zákonem č. 259/2017 Sb., který se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku státu, a další související zákony.

Poživatel důchodu, kterému ČSSZ v minulosti nezapočetla do vyměřovacího základu soudem přiznané náhrady, může požádat o provedení srovnávacího výpočtu. ČSSZ důchody přiznané přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 259/2017 Sb., který se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku státu, a další související zákony, přepočte dle § 11 odst. 2 věty poslední zdpo. Důchod se zvýší nejdříve do ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Ilustrovat to lze na následujícím příkladu. Na ochránce se obrátila stěžovatelka s podnětem, v němž si stěžovala na postup ČSSZ při určení výše vyměřovacího základu. ČSSZ jí započítala do vyměřovacího základu náhradu mzdy, kterou jí přiznal soud.

**Minimální
výše vyměřovacího
základu**

Soud stěžovatelce přiznal náhrady mzdy od bývalého zaměstnavatele, tedy tzv. čisté výdělky. Po ČSSZ požadovala, aby jí soudem přiznané mzdové nároky ČSSZ „převedla“ na hrubou mzdu, tedy aby z částek přiznané náhrady mzdy vytvořila hrubou mzdu. Ochránce konstatoval, že jejímu požadavku na převedení přiznané náhrady mzdy na hrubý měsíční výdělek nelze přisvědčit. Odkázal přitom na ustálenou soudní judikaturu, která se v minulosti několikrát zabývala otázkou, zda lze z čistého výdělku určit hrubý výdělek.²⁴ V případech, kdy není možné zjistit hrubé výdělky v rozhodném období, přičemž lze ale nájisto postavit alespoň minimální výši vyměřovacího základu, ČSSZ uvedenou dobu vyloučí a do vyměřovacího základu dosadí prokázanou minimální výši vyměřovacího základu.²⁵

Ochránce tak neměl výhrady k tomu, že ČSSZ do vyměřovacího základu v předmětném období dosadila soudem přiznané náhrady mzdy odpovídající čistým výdělkům, a to i přesto, že ustanovení § 16 odst. 3 zdpo, které upravuje pravidlo hodnocení výdělků bez nutnosti vyloučení, nabylo účinnosti teprve po vydání rozhodnutí o důchodu ve věci stěžovatelky. Tento postup byl pro stěžovatelku výhodnější než ten, kdyby uvedené období z osobního vyměřovacího základu vyloučila.

2.2 Vyloučení dob pojištění

**Nepodaří-li
se prokázat
vyměřovací
základ, ČSSZ
období vyloučí**

Pokud se nepodaří prokázat vyměřovací základy za jednotlivé kalendářní roky, avšak je zřejmé, že byl pojištěnec důchodově pojištěn po 1. 1. 1996, ČSSZ uvedené období pro účely osobního vyměřovacího základu vyloučí²⁶. Smyslem je předejít rozmělnění průměru výdělků v případech, kdy pojištěnec z objektivních důvodů nemohl být výdělečně činný, typicky např. v době nemoci nebo v době péče o děti. **Vyloučené doby jsou zdpo přesně vymezené doby bez započítatelných příjmů, které se sice započítávají jako doba účasti na pojištění, ale při výpočtu důchodu se vyloučí z rozhodného období.** Rozhodné období se o tyto doby zkrátí, a ony tak nemají vliv na stanovení průměrného výdělku. V konečném důsledku má pojištěnec vyšší osobní vyměřovací základ, který se projeví ve vyšší procentní výměře důchodu.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-173, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010-93, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2013, č. j. 4 Ads 27/2013-20.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 4 Ads 28/2013-22, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 4 Ads 28/2013-22.

²⁶ Ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdpo.

2.3 Náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti

Do vyměřovacího základu pojištěnce za dobu po 31. prosinci 1995 se pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu zahrnuje též náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz (nemoc z povolání) a náhrada za ztrátu na služebním příjmu (platu) po skončení neschopnosti k službě²⁷. Ochránce se setkal s případem, v němž ČSSZ uznala pojištěnci v řízení o žádosti o důchod jen část vyplácených náhrad za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti, tj. jen po určité období, přestože stěžovatel pobíral náhradu v delším časovém úseku. Stěžovatel předložil řadu listin svědčících o tom, že utrpěl pracovní úraz a že mu byly v důsledku pracovního úrazu vyplácené náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti podle pracovněprávních předpisů. ČSSZ mu přesto část období, po kterou pobíral náhrady, odmítla započíst do vyměřovacího základu. ČSSZ své rozhodnutí odůvodnila tím, že vycházela z přípisu České pojišťovny o povaze poskytovaných náhrad.

Česká pojišťovna v přípisu uvedla, že v období od 1986 do 1999 prováděla výplatu z odpovědnosti za škodu při provozu motorového vozidla, přičemž v dalším období byla stěžovateli vyplácena náhrada podle pracovněprávních předpisů jako náhrada za ztrátu na výděлку z důvodu pracovního úrazu.

Rozlišení povahy nároku na náhradu ztráty na výděлку po skončení pracovní neschopnosti je přitom zásadní pro určení výše vyměřovacího základu pojištěnce. Dle § 16 odst. 3 zdpo se do vyměřovacího základu pojištěnce pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu zahrnuje jen náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz (nemoc z povolání) a náhrada za ztrátu na služebním příjmu (platu) po skončení neschopnosti k službě podle pracovněprávních předpisů, nikoli však náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti dle občanskoprávních předpisů.

Povaha plnění
náhrady
za ztrátu
na výděлку

Stěžovatel se marně pokoušel prokázat, že náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovního poměru v důsledku pracovního úrazu pobíral v celém jím tvrzeném období. Stěžovatel se v dané záležitosti obrátil na správní soud, který rozhodnutí ČSSZ o důchodu zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Soud konstatoval²⁸, že: „Žalovaná nebyla vázána sdělením pojišťovny o povaze plnění náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti. Jelikož ve správním řízení vznikly pochybnosti o správnosti povahy poskytované náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti nejen z důvodu tvrzení žalobce, ale již z důvodu vzniku úrazu (během výkonu vojenské služby, tedy v režimu zákoníku práce), bylo na žalované, aby odstranila pochybnosti o povaze poskytované náhrady. Je překvapující, že o povaze poskytované náhrady do roku 1985 a od roku 1999 žalovaná nijak nepochybovala, přestože právní režim ztráty na výděлку po skončení pracovní neschopnosti je dán okamžikem vzniku škody, proto následně nedochází ke změně povahy nároku na náhradu škody. Bez změny zákonné úpravy je vyloučeno, aby z nároku na náhradu škody dle pracovního práva se stal nárok dle občanského

²⁷ Ustanovení § 16 odst. 3 zdpo.

²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2022, č. j. 13 Ad 10/2018-72.

práva a poté opět zase dle pracovního práva jen díky tomu, zda náhradu vyplácel stát anebo pojišťovna, jak dovodila žalovaná“.

ČSZ opřela své rozhodnutí jen o jeden důkazní prostředek, tj. vyjádření České pojišťovny, který vzala za stěžejní. Neprovedla dokazování, a to i přesto, že ostatní důkazní prostředky svědčily pro jiný závěr o povaze poskytovaných náhrad. S rozporu mezi důkazy se v rozhodnutí nevypořádala. Ze strany ČSZ tak nedošlo k naplnění požadavku na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu.

3. PROKAZOVÁNÍ DOB POJIŠTĚNÍ

K prokázání doby pojištění lze užít všech zákonných prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci

Jak již bylo výše uvedeno, zops rozlišuje důkazní standard pro prokazování doby pojištění osobního vyměřovacího základu.²⁹ **Primárním důkazním prostředkem k prokázání doby pojištění je evidenční list důchodového pojištění.** V případě jeho neexistence je možné pro prokázání doby pojištění užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy, a to zejména listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.³⁰

Dobu účasti na důchodovém pojištění tak lze doložit např. zápočtovým listem, pracovní smlouvou a dokladem o ukončení pracovního poměru, výplatními páskami, mzdovým listem, evidencí docházky či jiným dokladem prokazujícím období zaměstnání (např. legitimací ROH). Tyto důkazní prostředky je však nutné hodnotit ve vzájemné souvislosti spolu s ostatními důkazními prostředky tak, aby vytvořily řetězec důkazů, které nevzbuzují pochybnosti.

Prokázání doby pojištění na základě povolení národního výboru k poskytování služby

Ochránce řešil podnět stěžovatelky, která se domáhala uznání doby pojištění, po kterou poskytovala služby v letech 1981 až 1985³¹. Dle tehdy platné právní úpravy vznikla účast na důchodovém pojištění pojištěnci poskytujícímu na základě povolení národního výboru služby, který nebyl účasten důchodového zabezpečení z jiné činnosti, nepožíval starobní ani invalidní důchod a z při poskytování služeb **dosáhl takového příjmu, že mu vznikla povinnost k placení daně**³². Podmínky stanovené tehdy platnou právní úpravou pro účast pojištěnce poskytujícího služby na důchodovém zabezpečení musely být splněny kumulativně.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 4 Ads 28/2013-22.

³⁰ Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu.

³¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 1485/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11198>

³² Od 1. 1. 1976 do 30. 9. 1988 byly osoby poskytující služby na základě povolení národního výboru účastny důchodového zabezpečení na základě § 3 písm. c) zákona č. 121/1975 Sb. Jejich důchodové zabezpečení blíže upravovala vyhláška č. 128/1975 Sb. Občané poskytující služby na základě povolení národního výboru byli účastni v kalendářním roce důchodového zabezpečení jako pracující s určitými odchylkami, jestliže

a) nebyli účastni důchodového zabezpečení z důvodu jiné činnosti,

b) nepožívali důchod starobní ani invalidní,

c) vykonávali tuto činnost v takovém rozsahu, že z příjmů z ní dosažených v předchozím kalendářním roce byli povinni platit daň z příjmů obyvatele.

Stěžovatelka sice doložila listiny, z nichž bylo zřejmé, že v daném období měla povolené od národního výboru poskytování služeb – šití oděvů, ale nedoložila dosažený příjem, který musel podléhat dani z příjmu obyvatelstva. ČSSZ provedla rozsáhlé šetření za účelem zhodnocení stěžovatelkou označené doby pojištění. Při došetřování ČSSZ zjistila, že finanční úřady, které převzaly daňovou agendu po zrušených národních výborech, již neevidují daňové spisy u daně vyměřené a uhrazené, neboť byly po 10 letech skartovány. Jelikož stěžovatelka nedisponovala doklady o zaplacení daně, nemohla ČSSZ stěžovatelkou uváděnou dobu důchodově zhodnotit. Ochránce tak pochybení v postupu ČSSZ, v němž nezhodnotila stěžovatelkou požadovanou dobu pojištění, nezjistil.

Účast na důchodovém pojištění není vázána pouze na výkon výdělečné činnosti. **Zákon o důchodovém pojištění důchodově hodnotí i náhradní doby pojištění.** Za ně považuje některé doby, při nichž sice pojištěnec neodvádí pojistné, ale i přesto se mu uvedené doby důchodově hodnotí. **Podmínkou pro jejich hodnocení je, aby byly získány na území České republiky a aby pojištěnec v průběhu života získal alespoň jeden rok příspěvkové doby pojištění, tedy doby, za kterou bylo odvedeno pojistné.** Jsou jimi zejména doba péče, doba výkonu vojenské či civilní služby, doba nezaměstnanosti, doba pobírání invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně. Pro prokazování některých z těchto dob zopsz předepisuje v ustanovení § 85 důkazní prostředky. Například doba vojenské služby se prokazuje dle zopsz potvrzením vydaným příslušným vojenským úřadem nebo doba výkonu civilní služby se prokazuje potvrzením orgánu státní správy, který vydal povolávací příkaz k nastoupení civilní služby. Předepsaný důkazní prostředek je i k prokázání doby péče.

Prokázání
náhradních
dob pojištění

3.1 Doba péče o dítě do 4 let věku

Výchovu dítěte a péči o dítě do 4 let věku v období před 1. 7. 2007 dokládá žena, která z důvodu výchovy dítěte uplatňuje nárok na nižší důchodový věk a žádá o zápočet doby péče o takové dítě, svým čestným prohlášením a rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti, a to při uplatnění žádosti o důchod; rodný list se nepředkládá, lze-li údaj o vztahu k dítěti zjistit z informačního systému veřejné správy. Doba péče o dítě do 4 let věku po 30. červnu 2007 se dokládá čestným prohlášením při uplatnění žádosti o důchod a rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti; rodný list se nepředkládá, lze-li údaj o vztahu k dítěti zjistit z informačního systému veřejné správy.³³

Doba péče o dítě, která je důchodově hodnocena, je omezena věkem 4 let dítěte. **Doba péče se neproazuje po jejím skončení, ale až při uplatnění žádosti o důchod,** a to čestným prohlášením, rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti. Jiným dokladem o vztahu k dítěti je především rozhodnutí mocenského orgánu.

Pojem „dítě“ je pro účely zdpo definován v § 20. Je jím dítě vlastní nebo osvojené, a pokud se nestanoví jinak, též dítě převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů.

Za dítě převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 zdpo se považuje dítě, jež bylo převzato do této péče na základě **rozhodnutí příslušného orgánu**, dítě manžela, které mu bylo svěřeno do výchovy rozhodnutím

³³ Ustanovení § 85 odst. 3 a 4 zopsz.

Doba péče o dítě, které bylo svěřeno do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu

soudu, a dítě manžela, zemřel-li druhý rodič nebo není-li znám. **K hodnocení doby péče v případě dítěte převzatého do péče nahrazující péči rodičů jako doby pojištění nepostačuje fakticita péče, nýbrž je nezbytné určité kvalifikované rozhodnutí státu.** Sporným někdy bývá dokazování tzv. předadopční péče, tedy doby péče od převzetí dítěte z dětského domova do doby rozhodnutí soudu o osvojení, resp. doby nabytí právní moci rozhodnutí soudu o osvojení.

V minulosti byly děti svěřovány do předadopční péče nikoliv na základě rozhodnutí soudu, ale na základě „opatření“ dětského domova po dohodě s okresním národním výborem.³⁴ Otázkou hodnocení předadopční péče jako doby pojištění se zabýval i Nejvyšší správní soud. Ve sporné věci žádala žalobkyně o zhodnocení doby, kdy měla dítě svěřeno do péče ještě předtím, než nabylo účinnosti rozhodnutí soudu o osvojení dítěte. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*osobní péče ženy o dítě svěřené jí do předadopční péče je nepochybně péčí, na kterou míří § 20 odst. 2 zdpo; tento závěr podporuje ostatně i dikce ustanovení § 32 odst. 4 téhož zákona, jež hovoří o tom, že se žena „ujala výchovy dítěte“*“.³⁵

3.2 Doba péče o závislou osobu

Rozhodnutí OSSZ o době a rozsahu péče

K prokázání doby péče o osobu vyžadující péči jiné osoby (tj. osobu závislou na péči, osobu převážně nebo úplně bezmocnou, dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě do 18 let vyžadující mimořádnou péči) je třeba dle zopsz předložit rozhodnutí OSSZ o době a rozsahu této péče. **Rozhodnutí OSSZ je podkladovým rozhodnutím ve věci důchodových dávek, jež je povinným důkazem k prokázání doby péče.** Posouzení doby péče tak zopsz přenesl na OSSZ s tím, že „*na vyšší úrovni již plně dokazování v tomto směru neprobíhá. Takový přístup je jistě možný a nelze jej bez dalšího odmítnout jako ryze formální jen z toho důvodu, že je od obecné úpravy ve správním řádu odlišný. Odlišnost je totiž základním rysem zvláštní úpravy postupu v řízení ve speciálních zákonech na úseku veřejné správy*“.³⁶

Prominutí lhůty k podání žádosti o době péče

Návrh na zahájení řízení o době péče se podává na předepsaném tiskopisu a lze ho podat nejdříve po skončení uvedené péče nebo v době jejího trvání v souvislosti s podáním žádosti o přiznání důchodu. Do 31. 1. 2018 zákon předepisoval, aby pojištěnec podal návrh na zahájení řízení o době a rozsahu péče do dvou let od skončení péče. Často se stávalo, že žadatelé o důchod dvouletou lhůtu k podání žádosti na zahájení řízení o době péče zmeškali. Okresní správa

³⁴ Ochránce se setkal s případem, kdy ČSSZ uznala stěžovatelce péči o adoptované dítě až ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o osvojení II. typu, tzv. nezrušitelném osvojení, přičemž stěžovatelka měla dítě v péči na základě opatření dětského domova ještě předtím, než proběhlo řízení o osvojení I. typu. Stěžovatelka napadla rozhodnutí, kterým jí ČSSZ nezhodnotila dobu péče v jím požadovaném rozsahu, správní žalobou. Ke dni přípravy této publikace soudní řízení nebylo skončeno.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2007, č. j. 6 Ads 34/2006-49.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 Ads 8/2015-52.

sociálního zabezpečení přitom mohla zmeškání lhůty prominout³⁷. Od února 2018 již dvouletá podmínka pro podání návrhu neplatí.

V řízení o určení rozsahu a doby péče o závislou osobu nejsou omezeny způsoby dokazování. Rozsah a dobu péče lze prokázat jakýmkoliv důkazními prostředky, které předvídá správní řád. Mezi tyto způsoby dokazování lze zahrnout i použití čestného prohlášení dle § 85 odst. 5 téhož zákona, přičemž toto čestné prohlášení může být podkladem pro rozhodnutí OSSZ.³⁸

3.3 Čestné prohlášení svědků

V případě neexistence důkazních prostředků k osvědčení doby pojištění právní úprava umožňuje pojištěnci doložit účast na důchodovém pojištění čestným prohlášením. Mnohdy se jedná o dobu pojištění získanou v minulosti, obvykle s odstupem řady desítek let. **Za situace, kdy není možné po tak dlouhém časovém úseku předložit evidenční listy či jiné listiny, které by prokazovaly pojištěncem uváděnou dobu pojištění, je možné dobu pojištění doložit čestným prohlášením pojištěnce a 2 svědků.**³⁹ Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v ustanovení § 85 odst. 5 výslovně stanoví, že čestné prohlášení lze použít pouze v případě, že není možné dobu pojištění prokázat jinak⁴⁰.

Krajní důkazní prostředek k prokázání doby pojištění

Čestné prohlášení je tak koncipováno jako krajní důkazní prostředek v situaci, kdy žádný jiný o tvrzené skutečnosti není k dispozici. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení přitom nestanoví, že by tito svědci museli být jenom spolupracovníci žadatele o důchod, hovoří pouze o svědčích bez dalšího konkrétnějšího vymezení. Není-li svědek spolupracovníkem žadatele, musí samozřejmě uvést, jak o zaměstnání žadatele ví. Potom je na ČSSZ, aby prohlášení svědka zhodnotila jako důkaz, tedy jednotlivě i ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy, a neuzná-li ho, aby své stanovisko řádně zdůvodnila.⁴¹

Náležitosti čestného prohlášení

Čestné prohlášení lze uplatnit nejen v řízení zahájeném na základě žádosti o důchod, ale i ve změnovém řízení, v němž se rozhoduje o úpravě již přiznaného důchodu. Čestné prohlášení svědka o době pojištění a žadatele o důchod nemusí

³⁷ Příkazem ministra práce a sociálních věcí č. 30/2006 byla ČSSZ pověřena, aby ve své působnosti kladně rozhodovala o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, jestliže půjde mimo jiné o žádosti o důchod nebo o jeho úpravu spojené s žádostí o hodnocení doby péče o dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě vyžadující mimořádnou péči [§ 5 odst. 1 písm. r) zdpo ve znění účinné do 31. 12. 2006], pokud započtení této doby pro účely důchodového pojištění jako náhradní doby důchodového pojištění brání pouze nedodržení této lhůty k podání přihlášky k účasti na důchodovém pojištění.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Ads 97/2019-30.

³⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. 1074/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11194>

⁴⁰ Ustanovení § 85 odst. 5 zopsz: „K prokázání doby pojištění lze použít čestného prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod nebo o úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak.“

⁴¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 11. 2021, sp. zn. 3398/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11200>

být vyhotoveno na tiskopise, který byl za tímto účelem vypracován orgány správy sociálního zabezpečení. **Formální náležitosti čestného prohlášení** svědka o době pojištění žadatele o důchod musí být takové, aby orgánu správy sociálního zabezpečení umožnily prověření věrohodnosti čestného prohlášení. Čestné prohlášení proto musí obsahovat **identifikační údaje osoby**, která čestné prohlášení činí, **popis jejího vztahu k účastníkovi řízení**, **vymezení období**, k němuž se čestné prohlášení vztahuje, **specifikaci druhu doby pojištění**, která se čestným prohlášením prokazuje a **vysvětlení, jak svědek zjistil, že účastník byl v určitém období důchodově pojištěn**. Podpis svědka na čestném prohlášení musí být úředně ověřen.⁴²

Ochránce se v minulosti setkal s případy⁴³, kdy ČSSZ odmítla čestná prohlášení uznat s odůvodněním, že čestná prohlášení jiných osob než bývalých spolupracovníků považuje za nevěrohodná. Správní soudy restriktivní výklad ustanovení § 85 odst. 5 zopsz aplikovaný ČSSZ nezastávají a shodně jako ochránce připouštějí, že čestné prohlášení může poskytnout i jiná osoba než bývalý spolupracovník.⁴⁴

Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení rovněž nehovoří o tom, že celý průběh pojištění musí být prokazován dvěma totožnými svědky od počátku doby pojištění do konce pojištění. Okruh svědků prokazujících dobu pojištění se v jeho průběhu může měnit. Podmínkou je, že svědci prokazující stejnou dobu pojištění musí být dva.⁴⁵

ČSSZ není povinna opatřit za žadatele o důchod nebo jeho úpravu čestné prohlášení, a to vyhledáváním možných svědků, neboť ve vztahu k obstarání tohoto důkazu je nutná součinnost ze strany žadatele. Při potřebě čestného prohlášení je na žadateli, aby v úvahu připadající svědky sám oslovil a posléze čestným prohlášením dobu pojištění osvědčil.⁴⁶

3.4 Svědecká výpověď

Za situace, kdy jiný důkaz o tvrzené skutečnosti není k dispozici, stále je možné předvolat svědky podávající prohlášení a provést důkaz svědeckou výpovědí ve správním řízení dle ustanovení § 55 správního řádu. Výsledkem svědků tak lze získat potřebné informace neobsažené v listině čestného prohlášení, eventuálně konfrontovat svědky s případnými nesrovnalostmi.⁴⁷

⁴² Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 11. 2021, sp. zn. 2835/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9838>

⁴³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. 1074/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11194>

⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2013, č. j. 78 Ad 15/2013-41, zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. 679/2014/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3240>

⁴⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 8. 2016, sp. zn. 609/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4338>

⁴⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 4. 2015, sp. zn. 2070/2014/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3842>

⁴⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. 1074/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11194>

II.

Výplata důchodu

1. PŘÍJEMCI DŮCHODU

Výplata dávek důchodového pojištění probíhá primárně přímo k rukám **oprávněné osoby**. Není-li však tato osoba oprávněna či schopna příslušnou důchodovou dávku přijímat, může být namísto ní vyplacena jejímu zákonnému zástupci, opatrovníku, zvláštnímu příjemci a od 1. 2. 2018 také zastupujícímu členu domácnosti¹.

U lidí s duševní poruchou může soud rozhodnout o omezení jejich svéprávnosti. V rozhodnutí o omezení svéprávnosti přitom vymezí, v jakém rozsahu není osoba schopna samostatně právně jednat, a za tímto účelem jí jmenuje opatrovníka.³ Pokud do rozsahu omezení spadá i hospodaření s důchodem (například omezí-li soud nakládání s finančními prostředky nad určitou částku), dávky důchodového pojištění bude za oprávněnou osobu pobírat její **opatrovník**. V opačném případě může být důchodová dávka vyplácena samotnému poživateli důchodu, a to i když není plně svéprávný. Nutno dodat, že opatrovník může být jmenován i osobě, která nebyla omezena ve svéprávnosti – například v situaci, kdy jí její zdravotní stav působí potíže při správě jmění nebo hájení práv. Z hlediska případné výplaty důchodu bude však opět podstatný rozsah opatrovníkových práv a povinností vymezený v rozhodnutí soudu o jeho jmenování.⁴

Opatrovník

Není-li duševní porucha natolik závažná, aby odůvodňovala omezení svéprávnosti, ale přesto neumožňuje zletilému člověku samostatně právně jednat, může ho při přijímání důchodu zastupovat také jeho potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, anebo jiná osoba, která s ním žije ve společné domácnosti alespoň tři roky.⁵ Občanský zákoník označuje tuto formu zastoupení jako tzv. **zastoupení členem domácnosti**. Ačkoli jde o osoby poživateli důchodu blízké, nemohou ho zastupovat bez dalšího. Vznik zastoupení členem domácnosti podléhá schválení soudu. Současně je třeba, aby příbuzná nebo spolužijící osoba o svém záměru zastupovat seznámila zastupovaného a pro něj srozumitelným způsobem mu vysvětlila povahu a následky zastoupení. Pokud by totiž zastupovaný odmítl své zastoupení, soud byl neschválil zastoupení členem domácnosti.⁶

Člen
domácnosti

¹ Podle § 49 a 50 občanského zákoníku.

² Ustanovení § 64 odst. 1 zdp.

³ Srov. § 57 odst. 1 a § 62 občanského zákoníku.

⁴ Srov. § 463 odst. 1 a § 465 odst. 1 občanského zákoníku.

⁵ Ustanovení § 49 odst. 1 občanského zákoníku.

⁶ Ustanovení § 49 odst. 2 a § 50 občanského zákoníku.

Rodič
a poručník

Za nezletilé děti, které nejsou plně svéprávné⁷, pobírají důchod nejčastěji jejich **zákonní zástupci**. Těmi jsou jejich biologičtí rodiče, rodiče-osvojitelé, případně poručníci. Poručníka soud jmenuje dítěti, vůči němuž ani jeden z rodičů nemá nebo nevykonává rodičovskou odpovědnost v plném rozsahu.⁸ Poručník ho pak zastupuje právě v tom rozsahu, v jakém vůči němu nemá nikdo rodičovskou odpovědnost.⁹ Za tímto účelem je poručník nadán v zásadě všemi povinnostmi a právy jako rodič. Zpravidla tak pečuje i o jmění dítěte, tedy případně také o dávky důchodového pojištění.¹⁰

Pěstoun a jiná
pečující osoba

V poslední době se na ochránce obrátilo několik pěstounů, kteří řešili problém s výplatou sirotčího důchodu jim svěřeného dítěte. Namítali, že i když o dítě fakticky pečují, sirotčí důchod je nadále vyplácen biologickému rodiči dítěte, který jim však důchod nepředává a využívá ho pro svou potřebu. Je třeba zdůraznit, že **pěstoun, a stejně tak i osoba, které bylo dítě svěřeno do péče [například předběžným opatřením nebo podle § 953 občanského zákoníku (tzv. svěřenectví)], není automatickým příjemcem důchodu**. Tím je nadále zákonný zástupce dítěte (nemá-li dítě za účelem hospodaření s důchodem jmenovaného opatrovníka – viz výše). Na rozdíl od poručníků se pěstouni ani pečující osoby nepovažují za zákonné zástupce dítěte. Primárním účelem obou zmíněných forem náhradní rodinné péče je totiž zajištění osobní péče o dítě, nikoli ochrana jeho práv.¹¹

Zvláštní
příjemce

Jestliže je z dosavadního jednání aktuálního příjemce sirotčího důchodu (tj. zpravidla rodiče dítěte) zřejmé, že dávku nevyužívá ve prospěch dítěte, měl by na tuto skutečnost v ideálním případě reagovat již soud rozhodující o svěření dítěte do náhradní rodinné péče a oprávněně nakládat se sirotčím důchodem přiznat pěstounovi či pečující osobě.¹² S tímto postupem se však lze v praxi setkat spíše zřídka. Pěstounovi či pečující osobě tak ve většině případů nezbývá jiná možnost než požádat o své ustanovení **zvláštním příjemcem** důchodu.¹³ Poradenství v této věci by jim měl poskytnout orgán sociálně-právní ochrany dětí¹⁴, pokud s ním v souvislosti s převzetím dítěte do péče spolupracují, případně OSSZ či ČSSZ¹⁵, jestliže se na některou z nich obrátí ohledně výplaty důchodu. Zmíněné správní orgány mohou rovněž samy podat podnět k ustanovení zvláštního příjemce, shledají-li, že jsou

⁷ Plně svéprávným se dítě stává v první řadě zletilostí, tj. dosažením 18. roku věku. Před dosažením zletilosti může dítě nabýt plné svéprávnosti přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství (srov. § 30 ve spojení s § 37 a § 672 odst. 2 občanského zákoníku).

⁸ Srov. § 928 odst. 1 občanského zákoníku.

⁹ Viz BRUNCKO, S. § 928 a násl. (Poručenství). In: MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655–975*. Praha: Leges, 2016, s. 1740 a 1749. ISBN 978-80-7502-004-8.

¹⁰ Srov. § 928 odst. 2 a § 942 občanského zákoníku.

¹¹ Viz BRUNCKO, S. § 928 a násl. (Poručenství). In: MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655–975*. Praha: Leges, 2016, s. 1748. ISBN 978-80-7502-004-8.

¹² Srov. § 955, § 960 a poslední větu § 966 odst. 2 občanského zákoníku.

¹³ Srov. § 118 odst. 3 zopsz.

¹⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 9. 2021, sp. zn. 7910/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9656>

¹⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 4681/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8606>

pro to splněné zákonné předpoklady. Řízení o ustanovení zvláštního příjemce se totiž vždy zahajuje z moci úřední (tj. na základě podnětu).¹⁶

O ustanovení zvláštního příjemce dávek důchodového pojištění rozhoduje obecní úřad zpravidla v místě trvalého pobytu poživatele důchodu. Ten také dohlíží na to, zda zvláštní příjemce řádně plní své povinnosti, či zda neodpadly důvody pro jeho ustanovení.¹⁷ Vyjma výše popsané situace, kdy dosavadní příjemce zneužívá dávku, může být zvláštní příjemce ustanoven také tehdy, není-li oprávněný (případně jeho zákonný zástupce nebo opatrovník) schopen přijímat výplatu důchodu. Lze předpokládat, že ve většině případů si osobu, jež má být ustanovena zvláštním příjemcem, vybere přímo dosavadní příjemce důchodu. Není-li tomu tak, je třeba, aby s výběrem osoby, která za něj bude pobírat důchod, vyslovil souhlas. Výjimkou je pouze situace, kdy udělení souhlasu brání zdravotní stav dosavadního příjemce důchodu.¹⁸ Tato skutečnost ale musí být prokazatelně doložena například lékařskou zprávou.

2. ZMĚNA PŘÍJEMCE DŮCHODU

Pokud ČSSZ obdrží žádost o výplatu důchodu jinému než dosavadnímu příjemci, **musí požadovanou změnu provést nejpozději od splátky důchodu splatné ve třetím kalendářním měsíci po kalendářním měsíci, v němž byla předmětná žádost uplatněna.**¹⁹ Ačkoli zdpo hovoří výslovně pouze o žádosti, uvedené lhůty budou dopadat i na případy, kdy se ČSSZ dozví o změně příjemce důchodu z moci úřední. Počátek běhu lhůty pro provedení dané změny se pak bude odvíjet od data, kdy se orgán sociálního zabezpečení dozvěděl o změně příjemce důchodu (například doručením pravomocného rozhodnutí obecního úřadu o ustanovení zvláštního příjemce nebo pravomocného rozsudku soudu o jmenování opatrovníka).²⁰

Lhůta pro
změnu
příjemce
důchodu

V souvislosti se změnou příjemce důchodu ochránce řešil podněty několika pěstounů, kteří namítali, že po dobu vyřízení změny výplaty důchodu k jejich rukám (byli ustanoveni zvláštními příjemci), ČSSZ vyplácela sirotčí důchod dosavadnímu příjemci – biologickému rodiči dětí. Důvodem ustanovení zvláštního příjemce důchodu bylo přitom zneužívání dávky předchozím příjemcem důchodu. ČSSZ proto žádali o urychlené zastavení výplaty důchodu této osobě. Ta jim buď nevyhověla, nebo k zastavení výplaty dávky nepřistoupila neprodleně poté, co se prokazatelně dozvěděla o změně příjemce důchodu a důvodech této změny.

Podle platné právní úpravy **není ČSSZ oprávněna zastavit výplatu důchodu, a to ani v situaci, kdy je ji známa skutečnost, že dosavadní příjemce nevyužívá**

¹⁶ Viz LANG, R. § 118 (Výplata dávky důchodového pojištění zvláštnímu příjemci). In: VOŘÍŠEK, V., LANG R. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-08-05]. ASPI_ID K0582_1991CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁷ Srov. § 10 a § 118 odst. 4 a 5 zopsz ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu.

¹⁸ Ustanovení § 118 odst. 3 zopsz.

¹⁹ Ustanovení § 64 odst. 4 zdpo.

²⁰ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 20. 9. 2021, sp. zn. 3224/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11432>

Nemožnost
zastavení
výplaty
důchodu při
zneužívání
důchodu

důchod účelu, k němuž má sloužit.²¹ Ochránce jí proto nemohl v dané souvislosti vytýkat pochybení. Nicméně apeloval na ni, aby v podobných případech prováděla změnu příjemce důchodu s co nejvyšším urychlením tak, aby byla náležitě zajištěna ochrana zájmů dítěte.²² O přiznaný sirotčí důchod se totiž snižuje pěstounská dávka – příspěvek na úhradu potřeb dítěte²³, a to bez ohledu na to, zda pečující pěstoun má důchod k dispozici. Může tak dojít k tomu, že pěstoun po určitou dobu nebude mít dostatek prostředků k úhradě výdajů spojených s péčí o svěřené dítě. Rovněž je třeba připustit, že následné vymození vyplacených sirotčích důchodů po dosavadním příjemci může být v těchto případech značně komplikované, ne-li nemožné. Lze se důvodně obávat, že vyplacené důchody průběžně utrácí, přičemž nemá-li žádný nebo jen nízký příjem (například jen ze sociálních dávek), nebude schopen později dávky vrátit.

S vědomím popsaných negativních důsledků ochránce na daný problém upozornil také MPSV. To upozornění ochránce reflektovalo a uložilo ČSSZ, aby žádosti o výplatu důchodu k rukám pěstouna nebo zvláštního příjemce vyřizovala s nejvyšší prioritou. Dále sdělilo, že při vhodné příležitosti **zváží přípravu legislativního opatření, které ČSSZ umožní zastavit výplatu důchodu v případě, kdy je důvodné podezření, že stávající příjemce důchodu nevyužívá dávku ve prospěch oprávněného** (například v případě podnětu Policie ČR nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí).

3. SPLATNOST A ZPŮSOB VÝPLATY DŮCHODU

3.1 Splatnost důchodu

Termín výplaty
důchodu

Důchody se **vyplácí vždy dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách.**²⁴ Na rozdíl od nepojistných sociálních dávek se však nevyplácí na či za kalendářní měsíc, ale na měsíc „klouzavý“. Jeho počátek stanoví výplatní termín, který je pro jednotlivé příjemce důchodu různý. Většinou se odvíjí od data přiznání důchodu. V praxi jsou data splatnosti stanovována v sudé dny obvykle od 2. do 24. dne v měsíci. Pokud má tedy příjemce důchodu termín splatnosti například ke 12. dni v měsíci, důchod mu je vyplácen vždy na období od 12. dne měsíce do 11. dne následujícího měsíce.

Na ochránce se často obrací lidé, kteří si stěžují, že ČSSZ nevyhověla jejich žádosti o změnu termínu výplaty dávky důchodového pojištění. Nejčastěji žádají, aby jim důchod byl vyplácen hned na začátku měsíce. Nutno zdůraznit, že je to plátcé dávky, tj. zejména ČSSZ, kdo určuje datum splatnosti důchodu. Příjemce důchodu sice může požádat o změnu stanoveného data výplaty dávky, plátcé důchodu

²¹ Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 4681/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8606>

²² Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. 2607/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9280>

²³ Viz § 47g odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Ustanovení § 116 odst. 1 zopsz.

mu však nemusí vždy vyhovět. Plátce totiž při stanovení výplatních termínů musí dbát také na kapacitní vyváženost jednotlivých výplatních termínů, a to s ohledem na zajištění průběžného čerpání prostředků ze státního rozpočtu.²⁵

V souvislosti se splatností důchodu je třeba zmínit také novelu zdpou účinnou od 1. 1. 2022, která se týká pravidelné valorizace důchodů. Do konce roku 2021 byly důchody valorizovány vždy od lednové splátky příslušného kalendářního roku.²⁶ **Nově se základní a procentní výměry důchodu zvyšují vždy od 1. ledna kalendářního roku, v němž dochází ke zvýšení.**²⁷ Pravidelná valorizace tak již není navázána na termín splatnosti důchodu. Protože ale systém výplat důchodů neumožňoval jejich zvýšení již od 1. 1. 2022, byl příjemcům poskytnut jednorázový doplatek důchodu, a to vždy za období od 1. 1. 2022 do dne předcházejícího jim stanovenému termínu splatnosti důchodu.

Valorizace
důchodu
k 1. lednu
kalendářního
roku

V květnu 2023 vláda předložila Poslanecké sněmovně novelu zopsz, kterou se mění mimo jiné splatnost důchodů.²⁸ Nově se důchody nebudou vyplácet na měsíc klouzavý, nýbrž na běžný kalendářní měsíc. Výplata důchodu by pak měla proběhnout nejpozději 14. den v měsíci. Konkrétní termín splatnosti důchodu, shodně jako dosud, stanoví plátce dávky.

3.2 Způsob výplaty důchodu

Způsob výplaty důchodu si jeho příjemce volí již při podání žádosti o důchod. Důchod mu může být **vyplácen buď v hotovosti prostřednictvím držitele poštovní licence, nebo bezhotovostním převodem na bankovní účet.** Pokud si žadatel zvolí hotovostní výplatu důchodu, měli by ho pracovníci OSSZ, kteří s ním sepisují žádost o dávku, upozornit, že tento způsob výplaty je zpoplatněn.²⁹ Tak se patrně nestalo u starobního důchodce, jenž si podnětem k ochranci stěžoval na to, že je mu z důchodu bezdůvodně srážena částka 29 Kč. Ochránce mu vysvětlil, že v případě výplaty důchodu v hotovosti musí ČSSZ zaplatit náklady spojené s vystavením poukazu splátky důchodu.³⁰ Tento poplatek od 1. 4. 2020 činil právě jím zmiňovaných 29 Kč.

Poplatek
za hotovostní
výplatu
důchodu

Uvedené platí pro všechny důchody přiznané po 1. 1. 2010. Novelou zdpou účinnou od tohoto data zákonodárce přizpůsobil výplatu nově přiznaných důchodů výplatě nemocenských dávek, u kterých byl jejich příjemce povinen v případě hotovostní

²⁵ Srov. PELIKÁNOVÁ, H., LANG, R. § 116 (Lhůty pro výplatu dávek). In: VOŘÍŠEK, V., LANG, R. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-08-11]. ASPI_ID K0582_1991CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

²⁶ Ustanovení § 67 odst. 2 zdpou, ve znění do 31. 12. 2021.

²⁷ Srov. § 67 odst. 2 zdpou, ve znění zákona č. 469/2020 Sb., jednorázovém příspěvku důchodci v roce 2020 a o změně zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Vláda ČR. *Novela zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*. Praha: Poslanecká sněmovna PČR, 9. volební období, 2021–2023, Sněmovní tisk 443/0 [cit. 2023-05-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=443>

²⁹ Viz § 83 odst. 1 zopsz.

³⁰ Srov. § 64 odst. 5 zdpou.

výplaty nést náklady na doručení poštovní poukázky. Zároveň tím dal najevo preferenci moderní bezhotovostní platební formy výplaty dávek.³¹ Důchodcům, jimž byl alespoň jeden důchod přiznán do 31. 12. 2009, je dávka bezplatně vyplácena i po roce 2010.

Nezbytnost uvedení příjemce důchodu na výplatním dokladu k důchodu

Ve věci hotovostní výplaty důchodu se na ochránce obrátila také stěžovatelka, která namítala, že jí Česká pošta, s. p., odmítla vyplatit starobní a vdovský důchod její matky, přestože byla ustanovena zvláštní příjemkyní těchto důchodů. Ochránce ji informoval, že pošta provádí hotovostní výplatu důchodů na základě mandátní smlouvy uzavřené s ČSSZ. V souladu s touto smlouvou **sice pošta může důchod vyplatit i jiné osobě než poživateli důchodu, tato osoba však musí být označena na výplatním dokladu k důchodu (jménem a rodným číslem)**. Pokud osoba, jež se domáhá výplaty důchodu, není uvedena ve výplatním dokladu, pošta nevyplatí dávku k jejím rukám, a to ani tehdy, předloží-li jí doklad o svém oprávnění nakládat s důchodem (například rozhodnutí o ustanovení zvláštního příjemce důchodu nebo plnou moc k přebírání důchodu). Stěžovatelce ochránce doporučil, aby kontaktovala příslušnou OSSZ nebo ČSSZ, předložila jí pravomocné rozhodnutí o ustanovení zvláštního příjemce a požádala o uvedení své osoby ve výplatním dokladu k důchodu své matky.

Shora popsané komplikace jsou spojené výlučně s hotovostní výplatou důchodu. Ochránce proto lidem, již se na něj obrací s podobnými stížnostmi, doporučuje, aby ČSSZ požádali o vyplacení dávky v bezhotovostní formě.

Účet manžela či manželky

Primárně vždy důchod bude vyplácen na účet příjemce důchodu. Je-li však **příjemcem důchodu přímo oprávněný, může být důchod poukazován i na účet jeho manžela či manželky**, má-li k němu příjemce dispoziční právo a manžel či manželka s výplatou na svůj účet souhlasí. Od 1. 2. 2018 může být důchod vyplácen také **na účet oprávněného poživatele důchodu, přestože příjemcem důchodu je jeho zákonný zástupce, opatrovník nebo zastupující člen domácnosti**. Nezbytným předpokladem však je, že tito příjemci mohou nakládat s prostředky na účtu oprávněného.³² Na účet jiných než vymezených osob není možné důchod vyplácet. Zákon o důchodovém pojištění však nijak neomezuje zřízení dispozičního oprávnění k účtu. Pokud tedy příjemce důchodu bude mít zájem o to, aby někdo jiný mohl nakládat s prostředky na jeho účtu (například za účelem hrazení nákladů na bydlení či nákupů), může mu k němu zřídit dispoziční oprávnění.

Žádost o výplatu důchodu na účet

ČSSZ realizuje **výplatu důchodu na účet na základě žádosti** příjemce důchodu podané na předepsaném tiskopisu.³³ V něm musí mj. příslušná banka nebo spořitelna a úvěrní družstvo potvrdit údaj o čísle účtu jeho majitele a případně též údaj o dispozičním oprávnění příjemce důchodu k účtu manžela či manželky, žádá-li příjemce o výplatu na tento účet. Je třeba upozornit, že ČSSZ vyžaduje předložení originálu bankou potvrzeného a vlastnoručně podepsaného tiskopisu (žádá-li příjemce o výplatu důchodu na účet manžela či manželky, musí být žádost podepsána

³¹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s. 112–113, dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=26085&pdf=1>

³² Ustanovení § 64 odst. 2 a 3 zdpo.

³³ Viz § 64 odst. 8 zdpo.

i touto osobou).³⁴ Žádost o výplatu důchodu na účet je tak možné podat pouze písemně, nikoliv v elektronické podobě například přes datovou schránku.

3.3 Výplata důchodu ve zvláštních případech

Ochránce řešil podnět stěžovatele, jenž se na něj obrátil s obavou, že v případě dlouhodobé hospitalizace by neměl kdo převzít jeho invalidní důchod a zaplatit nájem, neboť nemá účet ani manželku. Ochránce mu vysvětlil, že v případě hospitalizace, která trvá nebo u které lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 kalendářní měsíc, si může nechat důchod vyplácet přímo **do zdravotnického zařízení**. Žádost o dosílku důchodu může podat prostřednictvím zařízení, kde bude hospitalizovaný, a to na tiskopisu vydaném Českou poštou, s. p.³⁵ Předmětný tiskopis mají zpravidla k dispozici i pracovníci zdravotnického zařízení.

**Zdravotnické
zařízení**

Důchod je možné vyplácet také **prostřednictvím zákonem vyjmenovaných pobytových zařízení sociálních služeb** – domovů pro osoby se zdravotním postižením, domovů pro seniory, domovů se zvláštním režimem a týdenních stacionářů. O tento způsob výplaty důchodu, na rozdíl od výplaty do zdravotnického zařízení, nežádá přímo oprávněný poživatel důchodu. Na ČSSZ se obrací zařízení sociálních služeb, a to na základě předchozího souhlasu poživatele důchodu, případně souhlasu jeho opatrovníka.³⁶ Jiné osoby, které za oprávněného mohou pobírat důchod (tj. zvláštní příjemce nebo zastupující člen domácnosti), nemohou udělit souhlas s touto formou výplaty. Je-li důchod vyplácen k jejich rukám, je třeba zvolit jiný způsob výplaty. Totéž platí, využívá-li poživatel důchodu služeb jiného než vymezeného zařízení sociálních služeb.

**Zařízení
sociálních
služeb**

Jestliže ČSSZ s výplatou prostřednictvím zařízení sociálních služeb souhlasí (souhlas je považován za udělený i tehdy, pokud se ČSSZ do 30 dnů k doručené žádosti nevyjádří), vyplácí důchod přímo konkrétnímu zařízení sociálních služeb. Z toho důvodu oproti běžným důchodům neprobíhá výplata u každého poživatele důchodu v jiném termínu. V zařízeních sociálních služeb je důchod vyplácen všem příjemcům **vždy k 15. dni v měsíci**. Novela zopsz z května 2023 ruší speciální termín výplaty důchodu v zařízeních sociálních služeb. Výplata důchodu osobám, které využívají služeb těchto zařízení, proběhne ve stejném termínu jako u ostatních poživatelů důchodu, tj. nejpozději 14. den v měsíci.³⁷ Pokud poživatel důchodu přede dnem splatnosti důchodu zemře nebo se přestěhuje, je zařízení povinno vrátit ČSSZ finanční prostředky poskytnuté k výplatě jeho důchodu³⁸, a to i tehdy, jde-li jen o stěhování do jiného zařízení sociálních služeb.

**Jednotný
termín výplaty
důchodu**

Možnosti výplaty důchodu do zdravotnického zařízení nebo prostřednictvím pobytového zařízení sociálních služeb lze z povahy věci využít pouze v případech, že je

³⁴ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 7. 2. 2022, sp. zn. 6841/2021/VOP, dostupnou z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11434>

³⁵ Srov. § 116d zopsz.

³⁶ Srov. § 116c zopsz.

³⁷ Vláda ČR. Novela zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Praha: Poslanecká sněmovna PČR, 9. volební období, 2021–2023, Sněmovní tisk 443/0 [cit. 2023-05-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=443>

³⁸ Srov. § 116c zopsz.

Zachování
dosavadního
způsobu
výplaty
důchodu

důchod vyplácen v hotovosti. Jestliže si příjemce nechává důchod vyplácet na bankovní účet, výplata dávky bude touto cestou probíhat i po dobu dlouhodobé hospitalizace nebo pobytu v zařízení sociálních služeb. Poživatel důchodu, jenž využívá pobytových sociálních služeb, si také může nadále nechat důchod zasílat či dosílat prostřednictvím držitele poštovní licence. Je však třeba, aby České poště, s. p. (na kterékoli pobočce) a také ČSSZ³⁹ nahlásil změnu kontaktní adresy. Výplatní termín důchodu se v takovém případě nemění, důchod mu bude vyplácen k původně stanovenému dni v měsíci.

Příslušníci
ozbrojených sil
a sborů

Odlišný režim výplaty důchodu mají také **příslušníci ozbrojených sil a sborů** a jejich pozůstalí příbuzní. O jejich nároku na důchod, jeho výši a výplatě nerozhoduje ČSSZ, nýbrž orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti.⁴⁰ Důchod se jim vyplácí na kalendářní měsíc. Konkrétní termín výplaty důchodu stanoví v oboru své působnosti ministři obrany, vnitra a spravedlnosti.⁴¹ Vojákům z povolání a příslušníkům Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace jsou důchody vypláceny 11. den, resp. do 11. dne v měsíci. Příslušníci Vězeňské služby ČR důchod obdrží o den dříve, tj. k 10. dni v měsíci.

4. SOUBĚH NÁROKŮ NA VÝPLATU DŮCHODU

Důchody
stejněho
druhu nebo
invalidní
a starobní
důchod

Jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu **více důchodů téhož druhu nebo na výplatu starobního a invalidního důchodu**, vyplácí se pouze ten z důchodů, který je vyšší. Pokud náleží oba důchody ve stejné výši, vyplácí se důchod, který si oprávněný zvolí. Nároky na důchody, které se nevyplácejí, zanikají. Popsaná pravidla neplatí v případě sirotků. Těm náleží sirotčí důchod po každém z rodičů nebo osob, které ho převzaly do náhradní rodinné péče. Jedinou výjimku představuje situace, kdy zemře rodič a následně též osoba, která dítě převzala do náhradní rodinné péče, přičemž zemřelý rodič i pečující osoba jsou stejného pohlaví. V takovém případě náleží pouze jeden důchod, a to ten vyšší.⁴²

Starobní/
invalidní
důchod
a pozůsta-
lostní důchod
nebo několik
pozůstalostních
důchodů

Pokud dochází k souběhu nároků na výplatu **starobního nebo invalidního důchodu a některého z pozůstalostních důchodů**, případně **vdovského nebo vdoveckého důchodu a sirotčího důchodu**, vyplácí se nejvyšší důchod v plné výši (tj. základní a procentní výměra) a ostatní důchody jen ve výši poloviny procentní výměry. U oboustranně osiřelého dítěte, které má nárok na důchod po obou zesnulých rodičích, se pro účely daného souběhu za sirotčí důchod považuje součet celé výše vyššího z důchodů a procentní výměry druhého z důchodů. Pokud vzniká nárok na souběžnou výplatu starobního důchodu zvýšeného za dobu výdělečné činnosti vykonávané po vzniku nároku na tento důchod a vdovského nebo vdoveckého důchodu, porovnávají se při posouzení výše důchodů procentní výměry bez zmíněného zvýšení. V případě, že je procentní výměra starobního důchodu nižší,

³⁹ Podle § 50 odst. 3 zopsz.

⁴⁰ Srov. § 9 odst. 2 zopsz.

⁴¹ Ustanovení § 117 zopsz.

⁴² Ustanovení § 58 zdpo.

vyplácí se vedle plného vdovského či vdoveckého důchodu celé zvýšení starobního důchodu za dobu výdělečné činnosti po vzniku nároku na tento důchod a polovina zbylé části procentní výměry starobního důchodu.⁴³

Na ochránce se opakovaně obrací lidé, kteří nesouhlasí s krácením důchodů nebo jejich výše v případě souběhu nároků na výplatu více důchodů. Namítají, že tato úprava je diskriminační, žádají o odstranění tvrdosti zákona nebo o přihlédnutí ke zdravotním důvodům. Ochránce jim vysvětluje, že předmětná úprava platí stejně pro všechny příjemce důchodu. Zákon o důchodovém pojištění také neumožňuje, aby ČSSZ přihlédla ke zdravotnímu stavu poživatele důchodu a z toho důvodu případně nepřistoupila ke krácení důchodu. K žádostem o zmínění zákonného postupu ČSSZ ochránce sděluje, že tento krok mu nepřislší. Odstranit případnou tvrdost při provádění sociálního zabezpečení může výhradně ministr práce a sociálních věcí (případně ministři obrany, vnitra a spravedlnosti, pokud jde o důchody příslušníků ozbrojených sil a sborů), a to na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna.⁴⁴ Ochránce se však prozatím nesetkal s případem, kdy by ministr v dané souvislosti přistoupil k odstranění tvrdosti zákona.

5. PŘECHOD NÁROKU NA VÝPLATU DŮCHODU PO SMRTI PŘÍJEMCE

V souvislosti s výplatou důchodu ochránce opakovaně řešil také podněty pozůstalých, kteří se domáhali výplaty důchodu jejich zesnulého příbuzného. Obrátil se na něj například syn zesnulého příjemce vdoveckého důchodu, který namítal, že mu tento důchod nebyl vyplacen, ačkoli podle usnesení soudu, jímž soud schválil dohodu dědiců o vypořádání dědictví po jeho otci, mu tento důchod náležel.

Po smrti poživatele důchodu splátky jeho důchodu, na něž vznikl nárok před jeho smrtí a které mu do tohoto okamžiku nebyly vyplaceny, náleží jeho **manželce (manželovi), a není-li jí (ho), pak jeho dětem a rodičům, pokud s ním žili v době jeho smrti ve společné domácnosti**. Podmínka společné domácnosti nemusí být splněna u dětí, jímž po zesnulém rodiči náleží sirotčí důchod. Uvedení členové rodiny se rovněž stávají účastníky řízení o důchodu, pokud oprávněný sice nárok na důchod uplatnil, ale do dne jeho smrti o něm nebylo rozhodnuto. V případě, že důchod přechází na vyjmenované osoby, není předmětem dědictví. Tím se stává až tehdy, není-li těchto osob.⁴⁵

Ochránce v rámci šetření zjistil, že o nároku zesnulého otce stěžovatele nebylo do dne jeho smrti rozhodnuto. Stěžovatel měl ještě 2 sourozence, a ČSSZ si proto nejprve musela ujasnit, zda a případně který ze sourozenců vstupuje do řízení o důchodu a je jeho novým příjemcem. Teprve tehdy, pokud by se ukázalo, že důchod nepřechází na žádného ze sourozenců, by bylo možné postupovat podle usnesení o dědictví.⁴⁶

Okruh
pozůstalých
s nárokem
na výplatu
důchodu

Účastenství
v řízení
o důchodu
zesnulého
oprávněného

⁴³ Ustanovení § 59 zdp.

⁴⁴ Srov. § 4 odst. 3, § 9 odst. 3 a § 106 zopsz.

⁴⁵ Srov. § 63 zdp.

⁴⁶ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 29. 6. 2020, sp. zn. 2589/2020/VOP, dostupnou z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11436>

Předložená novela z května 2023 mění rovněž zdpo. Mimo jiné se zmenšuje okruh pozůstalých, kteří mohou získat důchod po jeho zesnulém poživateli. Z okruhu oprávněných osob novela vypouští rodiče zesnulého poživatele důchodu. Novela také již nepodmiňuje nárok na důchod a jeho výplatu společnou domácností zesnulého a oprávněných příbuzných.⁴⁷

**Žádost
o důchod
po smrti
oprávněného**

Ochránce řešil také podnět ženy, která namítala, že z důvodu náhlého úmrtí svého otce nestihla jeho jménem požádat o vdovecký důchod. S podáním žádosti vyčkávala na rozhodnutí soudu o opatrovnictví. Ochránce jí musel odpovědět, že platná právní úprava připouští **přechod jen toho nároku na důchod, který byl uplatněn před smrtí oprávněného**. Ona však o vdovecký důchod svého otce požádala až po jeho smrti. Pro úplnost ji informoval, že o důchod mohla požádat na základě otcem udělené plné moci, nebo s jeho souhlasem na základě potvrzení lékaře o tom, že mu jeho zdravotní stav neumožňuje podat žádost o důchod osobně.⁴⁸

⁴⁷ Vláda ČR. Novela zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Praha: Poslanecká sněmovna PČR, 9. volební období, 2021–2023, Sněmovní tisk 443/0 [cit. 2023-05-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=443>

⁴⁸ Viz § 82 odst. 2 zopsz.

III.

Vybrané otázky v řízení o námitkách

Z poznatků získaných vyřizováním podnětů stěžovatelů usuzujeme, že námitkové řízení přineslo zásadní zvýšení přezkoumatelnosti a přesvědčivosti odůvodnění rozhodnutí ČSSZ. Na možnost a důsledky podání námitek ochránce stěžovatele jako účastníky řízení setrvale upozorňuje a lze říci, že zejména u invalidních důchodů je často podávají. Jen takto dochází k opětovnému posouzení zdravotního stavu a jeho dopadu na pracovní schopnost.

Podání námitek ochránce považuje za náležitost jemu určenému podnětu, v některých odůvodněných případech na tomto kroku netrvá. ČSSZ pak v rámci šetření podnětů, ale i v rámci dřívější komunikace s žadateli nebo příjemci dávky upozorňuje na skutečnost, že možnost podání námitek nevyužili. To má za následek i to, že rozhodnutí nemohl přezkoumat správní soud. V publikaci *Důchody II* jsme se námitkovému řízení podrobněji věnovali. Nyní pouze upozorníme na některé specifické procesní situace, které námitkové řízení od 1. 1. 2010 přináší, a to ve vztahu k rozhodovací praxi ČSSZ, kterou ochránce posuzuje nejčteněji.

1. LHŮTA PRO PODÁNÍ NÁMITEK A JEJICH NÁSLEDNÉ VYHODNOCENÍ

Řízení ve věci důchodů upravuje zopsz¹, podpůrně i správní řád. Proti rozhodnutí ČSSZ o důchodu, se kterým účastník řízení nesouhlasí, může podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení.

Dle ustanovení § 37 správního řádu je třeba každé podání hodnotit podle jeho skutečného obsahu, v případě nejasností je nezbytné vyzvat podatele k precizaci podání, event. i pomoci nedostatky podání odstranit. Kupříkladu komentář ke správnímu řádu vztahující se k posouzení opravného prostředku uvádí: „*I pro odvolání, jakožto formu podání, platí zásada, že podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno (ustanovení § 37 odst. 1 věta druhá). Není tedy podstatné, zda se v textu podání objeví či neobjeví slovo „odvolání“; důležité je to, zda z takového podání vyplývá nesouhlas účastníka řízení s vydaným rozhodnutím.*“²

**Posuzování
podání podle
obsahu**

Opravným prostředkem proti rozhodnutí o důchodu jsou námitky. I pro ně samozřejmě platí, že se podání účastníka řízení posuzuje podle skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. I když by mělo být uvedené pravidlo dlouhodobě zažité, ochránce se poměrně často setkává s případy, kdy posouzení obsahu

¹ Základní procesní postupy upravují především ustanovení § 81–90 zopsz.

² VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664.

podání činí ČSSZ obtíže. Z jeho poznatků pak vyplývá, že by mnohé nejasnosti a případnou nečinnost odstranily častější výzvy, kterými by si ČSSZ ujasnila, čeho chtěl účastník řízení svým podáním dosáhnout.

Nejasnost je třeba považovat za jinou vadu podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 4. 2015, č. j. 8 As 84/2014-40, „*správní orgán musí zjistit skutečnou vůli subjektu jednajícího ve vztahu ke správnímu orgánu (obdobně jako soud) proto, aby řádně vyhodnotil, čeho se jednající domáhá, a aby ve vazbě na toto zjištění řádně v souladu se zákonem reagoval*“. Povinnost zjistit skutečnou vůli účastníka vyplývá z § 37 odst. 1 správního řádu³, neboť správní orgán má posoudit podání účastníka podle jeho obsahu.

Nečinnost
v důsledku
chybného
posouzení
podání

Ochránce kupříkladu zjistil v případě týkajícího se starobního důchodu sp. zn. 432/2018/VOP⁴ pochybení ČSSZ, která **nevyhodnotila písemné podání stěžovatelky uplatněné v průběhu lhůty o námitkách jako námitky** a nezahájila námitkové řízení s cílem vydat rozhodnutí.

Opakované nesouhlasné podání stěžovatelky nevzbuzovalo pochyby o tom, že směřuje proti rozhodnutí o důchodu. Stěžovatelka navíc podání označila datem vydání rozhodnutí a jeho číslem jednacím, byť je výslovně nenazvala jako námitky. Po obsahové stránce bylo zřejmé, že nešlo o běžnou korespondenci, nýbrž o podání, kterým vyjadřovala nesouhlas s přiznanou výší důchodu. Požadovala započíst další dobu důchodového pojištění.

ČSSZ byla povinna vyhodnotit podání stěžovatelky dle jeho obsahu, posoudit, co tímto podáním stěžovatelka požaduje. Formální neoznačení písemnosti jako námitky nemohlo jít k tíži stěžovatelky. Ta žila v Řecku, a proto bylo možné předpokládat nižší znalost procesních postupů v České republice. ČSSZ pochybení uznala a zahájila řízení o námitkách.

2. LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH

Ohledně lhůt pro rozhodnutí o námitkách odkazuje zopsz na správní řád.⁵ Pokud tedy nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je ČSSZ povinna vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Správní řád umožňuje ještě připočítat dobu až 30 dnů, např. jestliže jde o zvlášť složitý případ, a také dobu nutnou k provedení určitých úkonů, kterými jsou dožádání správního orgánu, zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemnosti do ciziny.⁶

Speciální zákon umožňuje kromě dob uvedených ve správním řádu prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí v řízení o důchodu též o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového, zdravotního

³ K obdobným závěrům srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49, publikovaný pod č. 1746/2009 Sb. NSS, a náleze Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3106/13.

⁴ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 432/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11690>

⁵ Ustanovení § 88 odst. 4 zopsz.

⁶ Ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu.

nebo úrazového pojištění, a o dobu, kterou orgán sociálního zabezpečení stanovil tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků podání.⁷

Námitkové řízení je zahájeno dnem doručení námitek na ČSSZ, od tohoto dne začíná plynout lhůta pro vydání rozhodnutí. Lhůta pro vydání rozhodnutí o námitkách se u invalidních důchodů prodlužuje o lhůtu pro vydání posudku o invaliditě, která činí 60 dnů.⁸ Vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení.⁹

Je to právě řízení o invalidním důchodu, se kterým se ochránce setkává v námitkovém řízení nejčastěji, přičemž v mnoha případech musel konstatovat překročení lhůty pro vydání rozhodnutí (například v případě sp. zn. 6163/2021/VOP, 5714/2021/VOP, 175/2020/VOP)¹⁰.

V případě sp. zn. 6526/2017/VOP¹¹ se ČSSZ v řízení o námitkách týkajícím se starobního důchodu dopustila prodlení při zajištění podkladů potřebných pro vydání nového rozhodnutí o námitkách. Tím překročila zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Krajský soud, který její rozhodnutí zrušil, ji totiž dále zavázal k doplnění dokazování ohledně průběhu zaměstnání stěžovatele. ČSSZ za své pochybení vyjádřila omluvu, došetřila průběh zaměstnání stěžovatele a vydala nové rozhodnutí o námitkách.

Příklady pochybení u invalidních důchodů

Pochybení v řízení o starobním důchodu

3. OPOŽDĚNĚ PODANÉ NÁMITKY

Ochránce se ve své činnosti na základě jednotlivých případů a posléze i v rámci systémového šetření zabýval situací, kdy **ČSSZ vyhodnotila podání jako opožděně podané námitky**. Speciální předpis upravující řízení o námitkách nevylučuje použití § 92 správního řádu, který upravuje postup správního orgánu v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání.

Podle něho správní orgán, jestliže již rozhodnutí nabylo právní moci, zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Právní úprava postupu ČSSZ v případě opožděných námitek

Typickým novým řízením je v oblasti sociálního zabezpečení změnové řízení, včetně změnového řízení o důchodech. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu

⁷ Ustanovení § 107a odst. 1 zopsz.

⁸ Ustanovení § 88 odst. 4 zopsz.

⁹ Ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu.

¹⁰ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 6. 6. 2022, sp. zn. 6163/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11602>, zprávu o šetření ochránce ze dne 3. 1. 2022, sp. zn. 5714/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11598>, zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 3. 2020, sp. zn. 175/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11608>

¹¹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 6. 8. 2018, sp. zn. 6526/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11612>

ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 Ads 233/2017-27, je veškeré řízení podle § 56 zdpou svou povahou novým řízením ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu.

V případě opožděných námitek je tak ČSSZ povinna zkoumat, zda nejsou splněny podmínky pro to, aby podání vyhodnotila jako žádost o neprávem odepřenou dávku. Pro tuto žádost zákon obecně nestanoví, že musí být podána na předepsaném tiskopisu (postačí písemná žádost), na rozdíl od žádosti o důchod.¹² ČSSZ musí přitom žádost o změnu důchodu vyřídít vydáním rozhodnutí, a to při doložení podkladů, kterými by byl nově zjištěn skutkový stav, či při změně jiných skutečností.

Nesprávně
vyhodnocené
podání
u invalidního
důchodu,
překročení
lhůty pro
vydání
rozhodnutí

Ochránce řešil případ sp. zn. 1804/2021/VOP¹³, kdy ČSSZ nesprávně reagovala na písemnou žádost stěžovatelky o přezkoumání data vzniku invalidity, aniž by zahájila změnové řízení a **vyřídila ji pouze jako opožděně podané námitky.** Tím zamezila dalšímu postupu podle práva, tedy možnosti následného řízení o námitkách, případně i soudnímu přezkumu. Její pochybení navíc způsobilo i překročení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti. V případě nejasnosti mohla podatele vyzvat k upřesnění podání, eventuálně mu pomoci nedostatky podání odstranit.

ČSSZ své pochybení v průběhu šetření napravila, když podání stěžovatelky nově vyhodnotila jako žádost o posouzení data vzniku invalidity a vydala rozhodnutí.

V případě sp. zn. 5386/2021/VOP¹⁴ se ČSSZ v rozhodnutí nijak nevypořádala s případným nárokem stěžovatele na tzv. hornický důchod, přestože součástí žádosti o přiznání starobního důchodu bylo i potvrzení o skutečnostech rozhodných pro vznik nároku na hornický důchod z důvodu zaměstnání v uranových dolech.

Chybně
posouzená
žádost
o změnové
řízení
u starobního
důchodu

Podání, které stěžovatel na OSSZ sepsal na formuláři „*námitky proti rozhodnutí ČSSZ*“, ČSSZ neposoudila dle obsahu jako žádost o změnu důchodu a nevedla řízení dle § 56 odst. 1 zdpou. ČSSZ vydala rozhodnutí, kterým námitky zamítla jako opožděné. V odůvodnění nesprávně uvedla, že v případě opožděně podaných písemných námitek se nemůže zabývat obsahem podání, které se považuje za námitky.

Stěžovatel vymezil předmět svého podání jako žádost o přehodnocení nároku na starobní důchod s přihlédnutím k nařízení vlády č. 557/1990 Sb. Uvedl, že mu nárok na důchod vznikl již v 50 letech věku. Doručením podání zahájil řízení o změně již přiznané důchodové dávky a ČSSZ měla vést řízení dle ustanovení § 56 odst. 1 zdpou.

Stěžovatel učinil podání na OSSZ na formuláři pro námitky více než měsíc po uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Protože základním požadavkem v rámci poúčovací povinnosti je informovat stěžovatele především o jeho procesních právech, ochránce orgánu sociálního zabezpečení vytkl i to, že pracovnice OSSZ neinformovala stěžovatele o uplynutí lhůty pro podání námitek a nepoučila ho o možnosti jiného prostředku k ochraně jeho práv. Tím byla právě žádost o změnu důchodu dle § 56 zdpou.

¹² Ustanovení § 81 odst. 2 a § 82 odst. 1 zopsz.

¹³ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 29. 9. 2021, sp. zn. 1804/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11610>

¹⁴ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce ze dne 1. 2. 2022, sp. zn. 5386/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10430>

V reakci na zprávu o šetření ČSSZ ochránce informovala, že stěžovatel uplatnil novou žádost o přiznání starobního důchodu od 22. 5. 2021. ČSSZ o žádosti rozhodla a přiznala stěžovateli starobní důchod od 22. 5. 2021, zohlednila zaměstnání v preferované pracovní kategorii. Starobní důchod zvýšila a od 22. 5. 2021 poskytla stěžovateli jeho doplatek. Ochránce tím považoval záležitost za věcně dořešenou a šetření po konstatování výše uvedeného procesního pochybení ukončil.

4. JUDIKATURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Výběrem části judikatury Nejvyššího správního soudu poukazujeme na okruhy problémů, se kterými se ochránce při své činnosti setkává a na něž stěžovatelé upozorňují. Jedná se například o možnou změnu prvoinstančního rozhodnutí k horšímu a o rozsah přezkumu námitkového orgánu v řízení o invalidním důchodu.

V rozsudku ze dne 17. 2. 2021, č. j. 7 Ads 239/2019-33, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v případě podání námitek účastníkem řízení je prvoinstanční rozhodnutí vždy přezkoumáváno v plném rozsahu a druhoinstanční orgán přitom není vázán podanými námitkami. V plném rozsahu přezkoumává jak zákonnost napadeného rozhodnutí, tak také jeho věcnou správnost, což přispívá k objektivnímu posouzení a plné nápravě zjištěných vad. **Každý, kdo hodlá podat námitky proti rozhodnutí ČSSZ, by tak měl být srozuměn s tím, že toto rozhodnutí může ČSSZ v celém rozsahu změnit.** Při podání námitek se neuplatní pravidlo vyloučení zákazu změny k horšímu (viz § 88 odst. 8 zopsz). Není tudíž vyloučeno, že výsledek námitkového řízení povede ke zhoršení postavení účastníka řízení ve srovnání s výsledkem prvostupňového řízení.

Přezkum
prvoin-
stančního
rozhodnutí
v celém
rozsahu

Pokud by možnost změny k horšímu neplatila, námitkový orgán by nemohl zohlednit ve svém rozhodnutí pochybení, které zjistil, avšak účastník jej nenamítal. Musel by rozhodnout pouze v rozsahu uplatněných námitek a následně předat věc prvoinstančnímu orgánu k zajištění nápravy v režimu změnového řízení podle § 56 odst. 1 zdpo.

V dalším rozsudku týkajícím se problematiky námitkového řízení ze dne 21. 4. 2013, č. j. 9 Ads 224/2015-32, Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí ČSSZ.

Poukaz
na špatný
zdravotní stav
může ovlivnit
rozhodné
období pro
vznik nároku
na invalidní
důchod

Konstatoval, že pokud v námitkovém řízení **stěžovatelka poukázala na svůj špatný zdravotní stav** a datum vzniku invalidity je zároveň klíčové pro posouzení rozhodného období, ČSSZ si měla **ujasnit**, zda stěžovatelka spatřuje nesprávnost prvostupňového rozhodnutí **i v posouzení zdravotního stavu nebo zda sporuje pouze doby pojištění.** Do posouzení zdravotního stavu je třeba zahrnout i stanovení data vzniku invalidity (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 6 Ads 127/2012-22). Námitky nebyly příliš konkrétní ani ohledně dob pojištění, které přesto ČSSZ podrobně přezkoumala.

IV.

Odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení

Zkušenosti ochránce

Vzhledem k povaze činnosti ochránce není překvapivé, že se na něj často obrací žadatelé o důchod nebo jeho příjemci, kteří po něm (nesprávně) požadují odstranění tvrdosti nebo přezkoumání rozhodnutí příslušného ministra, který nepřiměřený dopad předpisů o sociálním zabezpečení neshledal nebo jej neshledal v požadovaném rozsahu. Ze zkušeností ochránce pak plyne, že častěji tuto otázku řeší pojištěnci, kterým nárok na důchod vůbec nevznikl, i když se vyskytují i případy, kdy příjemci důchodu nejsou spokojeni s jeho výší.

Jakkoliv se v minulosti vyskytly tendence směřující ke zrušení možnosti odstranění tvrdosti, ochránce vždy vystupoval proti tomuto kroku, a to i z důvodu častých **podnětů stěžovatelů v mezních situacích, kdy nenaplnění některé podmínky zákona na pojištěnce dopadne obzvláště tvrdě.**

Nejzřetelněji takovou situaci vnímá například tehdy, když pojištěnci schází k získání nároku na důchod velmi krátká doba pojištění, avšak jeho dlouhodobá účast na pojištění by se nakonec vůbec neprojevila v následném dávkovém plnění¹ a v úvahu nepřipadá ani možnost vrácení pojistného. Ve vhodných případech tak ochránce o možnosti podání žádosti o odstranění tvrdosti pojištěnce informuje, v důvodných případech (dle jeho soudu a zkušeností) jim podání takové žádosti doporučuje.

Nejširší zkušenosti má ochránce s rozhodováním ministra (ministryně) práce a sociálních věcí², proto se v následujícím textu budeme věnovat problémům v této oblasti.

Právní úprava odstraňování tvrdosti

Institut odstraňování tvrdostí je upraven v zopsz. Dle ustanovení § 4 odst. 3 tohoto zákona může ministr práce a sociálních věcí odstraňovat **tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení.** Sociální zabezpečení zahrnuje dle ustanovení § 2 zopsz důchodové pojištění. Citované ustanovení pak prostřednictvím poznámky pod čarou odkazuje na zdpo. Ustanovení § 5 písm. a) bod 5 a § 6 odst. 4 písm. a) bod 9 zopsz zmocňuje ministra práce a sociálních věcí k tomu, aby ČSSZ a OSSZ pověřil, aby rozhodovaly o odstranění tvrdosti v jednotlivých případech.

Ministr tak může podle § 106 odst. 1 téhož zákona odstranit tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení **na základě písemné a odůvodněné žádosti** občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna.

¹ Ze správní praxe dosavadních ministrů práce a sociálních věcí vyplývá, že odstraňují tvrdost u důchodů například v případech, kdy do dosažení nároku na důchod chybí několik dnů, nanejvýš týdnů.

² Podle § 9 odst. 3 zopsz rovněž ministři obrany, vnitra a spravedlnosti mohou v oboru své působnosti odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení příslušníků ozbrojených sil.

Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v ustanovení § 106 odst. 1 vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení v řízení o odstranění tvrdosti. Přesto s vývojem právní úpravy došlo k překonání této výluky. Právní úprava odstraňování tvrdostí byla přijata ještě před účinností správního řádu. Ode dne 1. 1. 2006 ji pak nepřímo novelizovalo ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu, které zakotvuje, že pokud dosavadní právní předpisy vylučují použití obecných předpisů o správním řízení ve zvláštních druzích správního procesu a současně v nich zakotvené zvláštní řízení v plném rozsahu neupravují, **použije se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád**. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení neupravuje řízení o odstranění tvrdosti v celém rozsahu, ale jen některé jeho instituty. Proto se v ostatních otázkách použije správní řád, tj. obecný předpis o správním řízení. Závěr, že na řízení o odstranění tvrdosti se vztahuje správní řád, vyslovil ve svém stanovisku č. 30/2006 i poradní sbor ministra vnitra pro správní řád.³

Možnost odstranit tvrdost v oblasti sociálního zabezpečení je **zcela výjimečným řešením důchodových případů**, a to i v kontextu okolních právních úprav. Odstranění tvrdosti zákona je tak mimořádným prostředkem, který lze využít k mimořádnému řešení nepříznivých situací, kdy sice bylo vůči dotčené osobě postupováno v souladu se zákonem, ale právní úprava dopadla na specifický případ konkrétní osoby s tvrdostí, již zákonodárce nepředpokládal.

Postup ministra práce a sociálních věcí při **odstranění tvrdosti nemůže ochránce přezkoumat či změnit** nebo sám o odstranění tvrdosti rozhodnout. Na vyhovění žádosti nemají žadatelé nárok. Povaha rozhodování o odstranění tvrdosti, tedy rozhodování prostřednictvím institutu správního uvážení, výrazně omezuje možnost zásahu ochránce, zejména jde-li o věcnou stránku rozhodování. Jeho úkolem není nahrazovat správní uvážení ani je zpochybňovat, pokud úvaha nevykazuje prvky svévole či jeho zneužití.

Omezené
možnosti
ochránce

Zákon⁴ proti rozhodnutí o odstranění tvrdosti nepřipouští opravný prostředek a rozhodnutí nepodléhá ani soudnímu přezkumu.⁵ Záleží čistě na osobním subjektivním uvážení ministra práce a sociálních věcí, jakým způsobem o žádosti o odstranění tvrdosti rozhodne, v případě vyhovění žádosti tedy i na rozsahu kladného rozhodnutí a jeho finanční účinnosti.

Zákon umožňuje opakované podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona. **Případná nová žádost o odstranění tvrdosti zákona však musí obsahovat jiné důvody, než které obsahovala žádost původní⁶.**

Opakovaná
žádost
o odstranění
tvrdosti
zákona

³ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

⁴ Ustanovení § 106 odst. 1 zopsz.

⁵ Ustanovení § 106 odst. 2 zopsz. K tomu uvádíme, že podle usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. II. ÚS 535/05, „rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení je vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 106 odst. 1 a 2 zopsz). **Neexistuje-li totiž veřejné subjektivní právo, není zde nic, co by byl soud kompetentní přezkoumávat a na čem by mohl být stěžovatel krácen. Na odstranění tvrdosti není právní nárok a je na zvážení ministra, zda s přihlednutím k okolnostem každého jednotlivého případu žádosti vyhoví, či nikoli** (srov. nepubl. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 51/02, II. ÚS 154/04, vydaná ve srovnatelných věcech)“.

⁶ Ustanovení § 106 odst. 1 zopsz.

1. INDIVIDUÁLNÍ PŘÍPADY V ČINNOSTI OCHRÁNCE

Přísnější
posuzování
podmínek
v oblasti
hornických
důchodů

Z praxe ochránce lze uvést příklad, kdy na základě širších poznatků zprostředkovaných stěžovateli informativně komunikoval s ministryní, která v několika konkrétních případech **neodstranila tvrdost zákona při přiznávání tzv. hornických důchodů. Postupovala podstatně přísněji než její předchůdci**⁷. Informaci o tom, že v obdobných případech bývala tvrdost odstraňována, získali stěžovatelé totiž i od OSSZ. Z odůvodnění rozhodnutí navíc nebylo zřejmé, proč ministryně tvrdost neshledala.

Ministryně ve svém stanovisku s odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvedla, že nevyhovění žádosti nelze považovat za poškození práv žadatelů, protože právo na kladné rozhodnutí není ničím garantováno. Doplnila, že není vázána rozhodovací praxí svých předchůdců, neboť by tím bylo potlačeno její právo jednotlivé případy individuálně posoudit a rozhodnout o nich dle svého uvážení.

Zákonodárce počítal se skutečností, že určití horníci museli svá zaměstnání opustit z důvodů naplnění nejvyšší přípustné expozice. Už samotné zmírnění zákonných podmínek v případě dosažení nejvyšší přípustné expozice, kdy se vyžaduje pouze 3 081 směn, nikoliv 3 300 směn, je možno považovat za mírnější úpravu pro tento okruh horníků.

Ministryně na základě výše uvedeného považovala za zřejmé, že se nemůže vyjádřit obecně k tomu, co tvrdost je, protože by to bylo popřením samotného smyslu institutu odstranění tvrdosti, tj. posouzení, zda je zákonná úprava v daném případě příliš přísná. Rozhodnout lze pouze individuálně.

S ohledem na vyjádření ministryně a velmi nízký chybějící počet směn v případě dotčených stěžovatelů tak ochránci nezbylo než jim doporučit vyčkat na jmenování nového ministra práce a sociálních věcí a následně podat novou žádost s uvedením pozměněných důvodů, aby žádost mohla být znovu projednána a nebyla odložena.

Zhodnocení
péče o osobu
závislou
na péči

V rámci podnětu sp. zn. 3736/2017/VOP se ochránce obrátil na ministryni se žádostí o poskytnutí doplňující informace v situaci, kdy žádosti o odstranění tvrdosti při zhodnocení péče o osobu závislou na péči její **předchůdkyně vyhověla pouze částečně. Důvody tohoto postupu bylo z odůvodnění rozhodnutí obtížné zjistit**. Ministryně v obecné rovině sdělila, že se necítí kompetentní k podávání takových komentářů, neboť se žadatelka neobrátila přímo na její předchůdkyni. Vyjádřila však domněnku, že důvodem pro pouze částečné vyhovění žádosti bylo patrně to, že v dotčeném období nebyla opečovávaná osoba uznána převážně nebo

⁷ Bývalým horníkům (podněty stěžovatelů řešené v rámci sp. zn. 2621/2018/VOP a 2624/2018/VOP) chybělo pouze 9, resp. 19 směn do zákonného limitu pro přiznání tzv. hornických důchodů (podle ustanovení § 37b zdp, jež pro přiznání důchodu tohoto typu vyžaduje 3081 směn) a neodešli ze zaměstnání v hornictví dobrovolně – z důvodu naplnění nejvyšší přípustné expozice museli svá zaměstnání opustit. Nebyl jim snížen důchodový věk o 7 let a také jim nemohla být přiznána zvýhodněná procentní výměra. Žadatelé v těchto případech dříve vesměs uspěli, a to i když jim do splnění zákonného limitu chybělo mnohem více směn než ve výše uvedených případech (např. 150 směn). Jednalo se o několik desítek případů ročně.

úplně bezmocnou, v dalším období byla uznána pouze částečně bezmocnou a nebyla starší 80 let.

Zástupce stěžovatelky tyto předpoklady rozporoval a i vzhledem k těmto nesrovnalostem mu ochránce doporučil, aby podal novou žádost o odstranění tvrdosti k rukám tehdejší ministryně.

Z poznatků ochránce však plyne, že **v naprosté většině případů rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí splňuje formální náležitosti** a obsahuje odůvodnění, ve kterém je možné se seznámit s důvody a úvahami ministra, které ho vedly k závěru ve výroku rozhodnutí.

Zjevným vybočením z rozhodovací praxe se ochránce zabýval v případě **sp. zn. 352/2016/VOP/VOP⁸**, kdy MPSV pochybilo, pokud podání nevyhodnotilo jako žádost o odstranění tvrdosti zákona a nevydalo rozhodnutí, ale pouze sdělení (vysvětlující dopis o nemožnosti vyhovění žádosti standardní zákonnou cestou) a nesprávně žadatelku informovalo o vyloučení aplikace správního řádu na řízení o odstranění tvrdosti zákona. Ministryně ochránci sdělila, že o žádosti o odstranění tvrdosti zákona rozhodne.

Při řešení případu **sp. zn. 554/2015/VOP⁹** pak ochránce MPSV vytkl přenesení kompetence ministra na organizační část MPSV při vyřizování určitých skupin žádostí o odstranění tvrdosti v případě jejich odložení. Ministryně se neztotožnila se závěry ochránce a doporučila žadatelce podat novou žádost.

V důsledku pozdějšího příznivého vývoje judikatury řešící hmotněprávní otázku jejího případu¹⁰ vzala žadatelka novou žádost o odstranění tvrdosti zpět. Ochránce proto šetření ukončil s tím, že setrvává na svém stanovisku a bude nadále sledovat praxi ministrů při vyřizování žádostí o odstranění tvrdosti v případech s cizím prvkem.

2. JUDIKATURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Výluku ze soudního přezkumu potvrdil **Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2008, č. j. 6 Ads 35/2008-37**. V rozsudku zdůraznil, že odstranění tvrdosti představuje nenárokový institut, který spočívá v subjektivním posouzení nepřiměřených dopadů předpisů o sociálním zabezpečení na konkrétní situaci účastníka.

Výluka
ze soudního
přezkumu

Z judikatury k danému tématu lze dále vzpomenout **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 Ads 11/2018-50**, kde kasační soud vyšel ze znění zákona a uvedl, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti je zákonem výslovně vyloučeno ze soudního přezkumu a lze přezkoumávat pouze to, jestli ČSSZ prostřednictvím svého rozhodování provedla odstranění tvrdosti v souladu s rozhodnutím ministryně. Zákon pak ČSSZ neukládá povinnost seznámit ministryni s námitkami směřujícími proti rozhodnutí ČSSZ. Zákon totiž nepřipouští žádné námitky ani proti

⁸ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 29. 4. 2016, sp. zn. 352/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4702>

⁹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 554/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3796>

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III ÚS 3493/151.

samotnému rozhodnutí o odstranění tvrdosti. Tím spíše není namístě konfrontovat ministryni s námitkami, které směřují proti jinému (navazujícímu) rozhodnutí.

Závěrem je vhodné zopakovat závěry Nejvyššího správního soudu¹¹, který uvedl, že stěžovatel jistě může vnímat to, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti **nelze podrobit přezkumu**, jako **nedostatečnou ochranu** před omyly státních úředníků, a tyto pocity **jsou lidsky pochopitelné**.

„Před takovými omyly však stěžovatele chrání jiná ustanovení zákona, která upravují podmínky vzniku nároku na dávku důchodového pojištění. Tato ustanovení spadají do množiny právních norem vymezujících podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod rozsah základních sociálních práv zahrnutých v čl. 30 odst. 1 Listiny. Jejich prostřednictvím a díky možnosti přezkumu rozhodnutí, která byla vydána na základě těchto ustanovení, je zaručena ochrana stěžovatelovým základním sociálním právům. Institut odstranění tvrdosti při uplatňování sociálního zabezpečení však nepředstavuje právo chráněné čl. 30 odst. 1 Listiny, a proto není ani pod zárukou práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.“

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 Ads 11/2018-50.

S procesní otázkou **změnového řízení** se ochránce setkává pravidelně, neboť se na něj v rozsáhlé míře obrací stěžovatelé za účelem přehodnocení již pravomocných rozhodnutí. Jedná se o podněty, ve kterých stěžovatelé z rozličných důvodů s rozhodnutím orgánů sociálního zabezpečení (nejčastěji ČSSZ) později nesouhlasí a domáhají se jejich nápravy. K tomuto kroku přistupují různým způsobem a jejich povědomí o možnostech změn rozhodnutí o důchodu a o podobě adekvátní reakce ČSSZ není vysoké. Je to dáno i specifickou úpravou změnového řízení v důchodové oblasti, která je nicméně vstřícnější než obvyklá správní řízení. V této části se budeme věnovat některým **procesním obtížím**, které rozhodovací praxe přinášela.

V právu sociálního zabezpečení neplatí překážka věci rozhodnuté (§ 48 odst. 2 správního řádu – *res administrata*), všechna rozhodnutí jsou vydávána s výhradou pozdější změny poměrů (*clausula rebus sic stantibus*)¹.

Řízení o změně důchodu pro oblast vztahů důchodového pojištění ovládaných pojistným principem výrazným způsobem upřednostňuje zásadu materiální správnosti před zásadou neměnnosti správních rozhodnutí². Zájem pojištěnce na správném stanovení výše dávky převažuje nad zájmem na právní jistotě. ČSSZ musí tak i později zohlednit jak nové skutečnosti, které existovaly v době rozhodování, tak skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí. Není přitom rozhodné, zda důvod nezhodnocení těchto skutečností leží na straně pojištěnce nebo ČSSZ. Logicky však tato otázka bude mít vliv na rozsah doplatku důchodu, jemuž se budeme podrobně věnovat v [kapitole VI Doplatek důchodu](#).

**Zásada
materiální
správnosti
rozhodnutí**

1. ZAHÁJENÍ ZMĚNOVÉHO ŘÍZENÍ A JEHO PRŮBĚH

Řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění podle § 81 odst. 2 zopsz zahajuje na základě **písemné žádosti** nebo **z moci úřední** orgán, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak. Žádost žadatel obecně nemusí sepsat na předepsaném formuláři, lze ji zaslat bez nutnosti spolupůsobení OSSZ například dopisem. Musí však splňovat obecné náležitosti podání. Příslušným orgánem k rozhodování o změně je poskytovatel důchodu, nejčastěji ČSSZ.

**Zahájení
řízení**

Obdrží-li ČSSZ písemné podání, je vždy povinna zkoumat, zda nejsou splněny podmínky pro to, aby podání vyhodnotila jako žádost o změnu důchodu, neboť pro tuto žádost zákon obecně nestanoví, že musí být podána na předepsaném

¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2006, č. j. 6 Ads 58/2005-60.

² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2009, č. j. 6 Ads 70/2008-87.

tiskopisu, na rozdíl od žádosti o důchod³. ČSSZ je povinna hodnotit každé podání nejen podle jeho označení, ale i podle jeho skutečného obsahu⁴. V případě nejasnosti pak musí podatele vyzvat k jeho upřesnění, eventuálně mu pomoci nedostatky podání odstranit.

Forma žádosti
o změnové
řízení
z pohledu
ochránce
a judikatury

Stanoviskům ochránce neodpovídá dílčí procesní **závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 Ads 279/2016-20**, učiněný ve vztahu k podobě žádosti o změnu výše přiznaného starobního důchodu, kdy soud uvedl, že k zahájení změnového řízení nemohlo dojít, protože podání stěžovatele („žádost“) nemělo formu stanovenou § 82 odst. 1 ve spojení s § 123e odst. 2 písm. b) zopsz.

Odkaz na formální náležitosti žádosti o přiznání důchodu se však míjí s předmětem řízení o změně výše důchodu v rámci následné agendy po vyměření důchodu. K jeho zahájení zákon, jak uvedeno výše, obecně nepředpokládá opakované sepsání žádosti na předepsaném formuláři koncipovaném pro přiznání důchodu. Ostatně, tam kde zákon tuto formu zahájení u změnového řízení předpokládá, tam ji též výslovně stanoví (ve speciálním řízení týkajícím se změny výše invalidního důchodu v důsledku změny stupně invalidity – srov. § 82 odst. 5 zopsz).

Povaha
změnového
řízení

Řízení o změnu dávky podle § 56 odst. 1 zdpj je svojí povahou **novým řízením ve smyslu § 101 písmeno e) správního řádu, jehož výsledkem má být vydání nového rozhodnutí ve věci samé**.

Vydání
rozhodnutí

Žádost o změnu výše důchodu musí ČSSZ **při doložení podkladů, kterými by byl nově zjištěn skutkový stav, či při změně jiných skutečností** vyřídít vydáním rozhodnutí, jakkoliv může konstatovat, že podmínky pro změnu nenastaly. Rozhodnutí je v případě neúspěchu žadatele dále přezkoumatelné v rámci řízení o námitkách a posléze správním soudem.

Na změnové řízení se podle judikatury správních soudů vztahuje i ustanovení § 102 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán o tom, že se řízení zastaví. Proti usnesení o zastavení řízení lze podat odvolání.

Příklad
možnosti
zastavení
řízení

Situací, která vedla k **možnému zastavení řízení**, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 3 Ads 97/2017-33. Žaloba se týkala rozhodnutí o žádosti žalobce o přepočít (hornického) starobního důchodu podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpj.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že **řízení o přepočít dávky bylo zahájeno na základě dopisu žalobce ze dne 10. 3. 2015**, v němž vyjádřil nesouhlas s dosavadním postupem žalované při vyměřování svého starobního důchodu **a potřeby žádal správné stanovení jeho výše** ke dni 1. 6. 1998.

Soud konstatoval, že pokud „*stěžovatel podal žádost o přepočít dávky nesprávně vyměřené a jako důvody pro zahájení řízení a vydání nového rozhodnutí uváděl opětovně ty stejné skutečnosti, které již byly žalovanou i správními soudy jednou posuzovány, přičemž rozhodnutí žalované vydané v předchozím řízení bylo shledáno zákonným, nebyly zde vůbec dány podmínky pro to, aby žalovaná o věci na*

³ Ustanovení § 81 odst. 2 zopsz.

⁴ Ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu.

základě nové žádosti znovu meritorně rozhodla. Správně měla řízení o žádosti podle výše citovaného ustanovení § 102 odst. 4 správního řádu zastavit“.

Z hlediska **limitů pozdějšího přístupu k soudu** poukazujeme na závěry správních soudů, které se týkají možnosti přímo napadnout neformální akty reagující na žádost o změnu důchodu. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 26. 1. 2021, č. j. 4 Ads 223/2020-113, zabýval případem, kdy orgán sociálního zabezpečení po přiznání důchodu **později sdělením posoudil žádost žalobce o přepočet výše důchodu jako nedůvodnou**. Sdělení svým obsahem naplňovalo znaky správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Správní orgán autoritativně určil, že stěžovatelem tvrzené skutečnosti nezakládají důvod pro změnu výše starobního důchodu. Současně mělo sdělení charakter individuálního správního aktu. Úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu. Ze sdělení byl současně seznatelný výrok a odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 1 správního řádu.

Z důvodu absence poučení o možnosti podat námitky je mohl žalobce podat v rámci prodloužené odvolací lhůty ve smyslu § 83 odst. 2 správního řádu. Protože tak neučinil, **nevyčerpal řádné opravné prostředky** ve smyslu § 68 písm. a) soudního řádu správního. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru ohledně **nepřipustnosti žaloby** směřující proti sdělení žalovaného.

Podmínky
přístupu
k soudu
u neformálních
aktů orgánů
sociálního
zabezpečení

2. LHŮTA PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ O ZMĚNĚ DŮCHODU

Dle ustanovení § 81 odst. 2 zopsz platí, že „řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak“.

V řízení o dávkách důchodového pojištění se stejně jako v jiných správních řízeních uplatňuje zásada rychlosti řízení, což znamená, že správní orgán je povinen vyřizovat věc bez zbytečných průtahů v zákonné lhůtě.⁵

Rozhodnutí o přiznání nebo změně poskytování nebo výše dávky důchodového pojištění je orgán sociálního pojištění povinen vydat nejpozději **do 90 dnů ode dne zahájení řízení**. Ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu tím není dotčeno. Lhůta pro vydání rozhodnutí se však mimo jiné prodlužuje též o dobu potřebnou k došetřování rozhodných skutečností u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového, zdravotního nebo úrazového pojištění (zabezpečení).⁶

Ochránce se v této tzv. povyměřovací agendě u změnového řízení setkává i s překročením lhůty pro vydání rozhodnutí, což může souviset mimo jiné i s tím, že prioritou ČSSZ je samotné přiznání dávky důchodového pojištění.

Právní
úprava délky
změnového
řízení

⁵ Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

⁶ Ustanovení § 85a odst. 2 a 107a zopsz.

3. SPECIFIKA ZMĚNOVÉHO ŘÍZENÍ O INVALIDNÍM DŮCHODU

Forma žádosti
o změnu výše
invalidního
důchodu
v důsledku
změny stupně
invalidity

V některých řízeních o změně invalidního důchodu platí výjimka z obecného pravidla postačující prosté písemné žádosti o změnu důchodu. **Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v ustanovení § 82 odst. 5 stanoví, že ustanovení odstavců 1 a 3 (odst. 1 – žádost se sepisuje u OSSZ na předepsaném tiskopisu) platí obdobně, žádá-li občan o změnu výše invalidního důchodu v důsledku změny stupně invalidity.**

Obecná
forma žádosti
o změnové
řízení

Dotčené pravidlo podle názoru ochránce platí pouze úzce u žádosti o změnu výše důchodu z důvodu změny stupně invalidity. Nepoužije se v řízení o změnu invalidního důchodu spočívající v tvrzeném jiném datu vzniku invalidity a kupříkladu u změn výše invalidního důchodu v souvislosti s pojistnými dobami a výdělků. Odborná literatura k tomu podobně uvádí, že „*a contrario, na jiné situace tzv. povyměřovací agendy, tj. je-li žádáno o změnu výše jiného druhu důchodu nebo je-li žádáno o změnu výše invalidního důchodu z jiného důvodu než v důsledku změny stupně invalidity (např. poživatel důchodu prokazuje další dosud nezhodnocenou dobu pojištění), se tento přísnější režim nevztahuje a lze tedy takovou žádost podat i přímo u ČSSZ, tj. nikoliv prostřednictvím OSSZ*“⁷.

Příslušný
orgán
k přijímání
žádosti
o invalidní
důchod od
dřívějšího
data a forma
žádosti

V případě, sp. zn. 7451/2016/VOP⁸, který se věcně týkal data vzniku invalidity, ochránce šetřil důchodovou záležitost stěžovatele, jež započala v roce 2010 příznáním invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně (od září 2010).

Stěžovatel poté podal dvě žádosti o přiznání invalidního důchodu od dřívějšího data, které nebyly podány na předepsaném formuláři. První žádost se nepodařilo v evidenci ČSSZ dohledat. Druhá žádost byla v roce 2015 doručena přímo ČSSZ.

ČSSZ zastávala názor, že příslušným orgánem k přijímání žádostí o změnu data vzniku invalidity je pouze OSSZ. Na základě „neformální žádosti“ nelze posoudit zdravotní stav, žádost je proto třeba podat na předepsaném formuláři u OSSZ.

Ochránce konstatoval, že ČSSZ pochybila tím, že podání stěžovatele z roku 2015 neposoudila dle jeho obsahu jako žádost o změnové řízení a o žádosti nerozhodla. Obrátil-li se pojištěnec s písemnou žádostí o změnu důchodu podle ustanovení § 81 odst. 2 zopsz na ČSSZ, je okamžikem jejího doručení zahájeno řízení o dávce. Ustálenou praxí je, že OSSZ přijímají žádosti o provedení změnového řízení a dále je postupují ČSSZ. K takovému postupu nemá ochránce výhrad, naopak jej vítá. Žadatel nebo příjemce dávky by tak měl získat informační servis a odbornou pomoc od OSSZ. Pokud však podá žádost o zpětné posunutí data vzniku invalidity přímo u ČSSZ, je tento správní úřad povinen o žádosti rozhodnout.

Příslušnost ČSSZ k provedení změnového řízení vyplývá z ustanovení § 5 písm. a) zopsz. Není přípustné, aby ČSSZ odmítla vyřídit žádost o provedení změnového řízení s upozorněním, že je třeba ji podat na příslušné OSSZ. Znamenalo by to, že by ČSSZ popírala svou příslušnost k rozhodování o žádostech o změnové řízení. Výše

⁷ VOŘÍŠEK, Vladimír, LANG Roman. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. ASPI_ID K0582_1991CZ; dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁸ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 7451/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4824>

popsaný postup ČSSZ je v rozporu s ustanovením § 44 správního řádu a ustanovením § 81 odst. 2 zopsz.

Na základě závěrů ochránce ČSSZ přistoupila k nápravě pochybení a dodatečně vydala rozhodnutí. Stěžovatel poté požádal o odškodnění za nepřiměřenou délku řízení, neboť kvůli založení žádosti bez vydání rozhodnutí trvalo řízení o změně důchodu 19 měsíců, a obdržel přiměřené zadostiučinění v penězích.

V případě sp. zn. 6553/2019/VOP⁹ ochránce posuzoval nevyřízení žádosti o změnu výše invalidního důchodu z důvodu vzniku invalidity od dřívějšího data. Stěžovatel k žádosti přiložil nové dokumenty nasvědčující dle jeho názoru invaliditě k dřívějšímu datu. Namísto rozhodnutí však obdržel pouze dopis ČSSZ. V něm uvedla, že při posouzení jeho zdravotního stavu nezjistila pochybení. Stěžovatele vyzvala, že pokud se domnívá, že došlo ke zhoršení jeho zdravotního stavu, aby se obrátil na OSSZ k uplatnění žádosti o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu, na základě které bude znovu posouzen.

Stěžovatel se však žádostí domáhal, aby ČSSZ vydala rozhodnutí o změně přízná-
ného invalidního důchodu s posunutím data vzniku invalidity. Pro tuto žádost není předepsaný formulář, na základě jeho písemné žádosti došlo k zahájení změnového řízení, ČSSZ proto musela o žádosti rozhodnout, a to vydáním písemného rozhodnutí. Nesprávný postup ČSSZ měl za následek i pochybení spočívající v překročení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti. ČSSZ v průběhu šetření podnětu přistoupila k nápravě a žádost stěžovatele vyřídila vydáním rozhodnutí.

Ochránce v dalším šetřeném případě konstatoval, že pokud **je v rámci mimořádné kontrolní lékařské prohlídky stanoveno nové datum vzniku invalidity**, je ČSSZ povinna vydat změnové rozhodnutí podle § 56 zdpou, i když nevznikne nárok na invalidní důchod. Tato povinnost platí i tehdy, když se nejedná o řízení na základě žádosti, ale **mimořádná kontrolní lékařská prohlídka byla nařízena z moci úřední** (závěrečné stanovisko ochránce sp. zn. 1583/2016/VOP¹⁰).

Datum vzniku invalidity je pro posouzení podmínek vzniku nároku na invalidní důchod zásadní skutečností. Pokud v rámci mimořádné lékařské kontrolní prohlídky dojde ke změně data vzniku invalidity, měla by ČSSZ vydat nové rozhodnutí, jelikož původní rozhodnutí vydala na základě vadného posudku. Je třeba nově stanovit rozhodné období a nově vyhodnotit podmínky pro nárok na invalidní důchod. Hodnocení získaných dob pojištění by mělo probíhat ve správním řízení, nikoliv mimo něj a pojištěnec by měl mít možnost napadnout postup opravnými prostředky včetně správní žaloby.

Orgány sociálního zabezpečení však setrvaly na svém stanovisku, že pro vydání rozhodnutí nejsou naplněny předpoklady, a uvedly, že pokud by si žadatel chtěl zajistit vydání rozhodnutí, může podat žádost. Ochránci tak v uvedených případech nezbývá než podání takové žádosti pojištěncům doporučit.

Povinnost
vydat
rozhodnutí
o žádosti
o změnu
invalidního
důchodu
z důvodu
dřívější
invalidity

Řízení z moci
úřední a nové
datum vzniku
invalidity bez
vlivu na nárok
na invalidní
důchod

⁹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 6553/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11626>

¹⁰ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 19. 9. 2016, závěrečné stanovisko ochránce ze dne 6. 4. 2017 a sankci ochránce ze dne 31. 5. 2017, sp. zn. 1583/2016/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5526>, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5528>, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5530>

4. ZMĚNOVÉ ŘÍZENÍ U STAROBNÍHO DŮCHODU

Rozhodnutí
o žádosti
o změnu
starobního
důchodu bez
vlivu na jeho
výši

Ochránce se zabýval podnětem stěžovatele (sp. zn. 8290/2016/VOP¹¹), kdy **ČSZS jeho žádost o úpravu důchodu dle nařízení vlády č. 363/2009 Sb. vyřídila bez vydání rozhodnutí**. Stěžovatele informovala pouhým dopisem.

Dle ustanovení § 81 odst. 2 zopsz se řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně. Řízení o změně je správním řízením a kromě zmíněného speciálního předpisu se na něj vztahuje i správní řád. Podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Výsledkem správního řízení je rozhodnutí, kterým správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.

Ve vyjádření k případu ČSZS konstatovala, že dle její dosavadní praxe je změnové řízení podle § 56 odst. 1 zdpo zahájeno, pokud dodatečná zjištění skutečně vedou ke změně dosavadního stavu, a opodstatňují tak vydání nového rozhodnutí. Pokud nově doložené skutečnosti nevedou ke změně dosavadního právního stavu, ČSZS změnové řízení nezahajuje a rozhodnutí nevydává.

Protože ochránce tento postup ČSZS opakovaně vytýkal, vyžádalo si oddělení stížností od odboru důchodového pojištění obecné vyjádření k metodickým postupům. Na základě metodické konzultace pak ČSZS dne 15. 5. 2017 k vydání rozhodnutí o žádosti stěžovatele přistoupila a jeho žádost zamítla.

Při šetření podnětu (sp. zn. 5747/2021/VOP¹²) dospěl ochránce k závěru, že se ČSZS **při vyřizování žádosti o započtení náhrady za ztrátu na výdělků do vyměřovacího základu pro účely stanovení výše starobního důchodu** dopustila procesního pochybení, neboť o žádosti nerozhodla a vyřídila ji sdělením s popisem důvodů, proč nelze požadavku stěžovatele vyhovět.

Žádost o zohlednění náhrad je třeba chápat jako žádost ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo. Není přípustné, aby ČSZS na žádost o změnové řízení reagovala pouhým sdělením bez vydání rozhodnutí.

ČSZS uznala, že o žádosti měla rozhodnout a vydala zamítavé rozhodnutí o žádosti o zvýšení starobního důchodu.

Forma žádosti
o změnu
důchodu po
předchozím
odepření
dávky

Závěrem podotýkáme, že ochránci je mimo jiné prejudikatury znám i **rozsudek Nejvyššího správního soudu** ze dne 22. 11. 2017, **č. j. 6 Ads 276/2017-35**. V něm soud vyslovil, že i v případě postupu podle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo v situaci, kdy předcházejícím rozhodnutím nebyl důchod přiznán vůbec, se povede řízení o přiznání dávky důchodového pojištění ve smyslu § 81 odst. 1 zopsz. Takové řízení lze

¹¹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 11. 10. 2017, sp. zn. 8290/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11688>

¹² Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 23. 11. 2021, sp. zn. 5747/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11632>

zahájit pouze podáním žádosti na předepsaném tiskopise, tedy způsobem podle § 123e odst. 2 zopsz, prostřednictvím OSSZ.

ČSSZ v kasační stížnosti, kterou podala, uvedla, že postupovala podle základních zásad správního řízení. Jednala tak, aby žalobkyni, která v době, kdy probíhalo řízení, pobývala v zahraničí, nevznikaly neodůvodněné náklady. Netrvala na tom, aby žalobkyně podala opakovanou žádost o starobní důchod na předepsaném tiskopisu u příslušné OSSZ.

Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud, který rozhodnutí ČSSZ zrušil, správně konstatoval vadu řízení, avšak nešlo o vadu, ke které měl přihlížet z úřední povinnosti. Rozhodnutí měl přezkoumat meritorně. Rozhodnutí krajského soudu proto zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Jakkoliv je ochránce seznámen se soudními závěry a v rámci efektivy k nim při vyřizování podnětů přihlíží a stěžovatele s nimi v různých procesních situacích seznamuje, poukazujeme i na možné odlišné pojetí procesních režimů prvotní žádosti o důchod (§ 82 odst. 1 zopsz) a dále žádosti o změnu důchodu (§ 81 odst. 2 zopsz). Pod případ žádosti o změnu důchodu podřazujeme i situaci po odepření důchodu.

Je-li ze žádosti zřejmé, že obsahuje skutečnosti, které mohou později změnit (doplnit) rozhodovací důvody v rámci vymezeného předmětu prvotního řízení, nepovažujeme další žádost na předepsaném tiskopisu směřující proti odepření dávky za jedinou přípustnou formu k zahájení řízení. Případný postup ve prospěch procesních práv žadatelů o důchod ve správní praxi ČSSZ ochránce vítá a ČSSZ jej nevytýká.

VI.

Doplatek důchodu

Ochránce se při své činnosti setkává se situacemi, kdy je důchod po jeho prvotním odepření poskytnut, nebo je později přiznán od dřívějšího data nebo ve vyšší výši. Poté, kdy posoudí správnost výše důchodu a datum jeho přiznání, hodnotí i rozsah poskytnutého doplatku. Tato otázka pravidelně přistupuje po přiznání nebo zvýšení důchodu a patří k nejobtížnějším, a to jak pro orgány sociálního zabezpečení, tak i pro příjemce důchodu a rovněž ochránce samotného. Rozsah poskytnutého doplatku ochránce často shledává jako nedostatečný a s orgány sociálního zabezpečení o jeho výši vede polemiku, v níž se bohužel někdy v této otázce nedaří nalézt shodu.

Právní úprava doplatku důchodu

V oblasti důchodového pojištění platí, že nárok na důchod nezaniká uplynutím času, zaniká však nárok na výplatu důchodu nebo jeho části¹. Zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od kterého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od kterého náleží, v důsledku nesprávného postupu² orgánu sociálního zabezpečení³.

Obecná lhůta pro zpětné doplacení důchodu je tedy pětiletá, v případě zavinění orgánu sociálního zabezpečení má ale příjemce důchodu nárok na příslušný doplatek relativně bez časového omezení, maximálně však ode dne 1. 1. 2006.

Podle části první článku II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. totiž platí, že se za dobu přede dnem 1. 1. 2009 důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. 12. 2008. To znamená, že i v případě nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení je možné dávku důchodu doplatit maximálně do dne 1. 1. 2006, neboť právní úprava důchodového pojištění účinná k datu 31. 12. 2008 umožňovala

¹ Ustanovení § 55 zdp.

² Důvodová zpráva k zákonu č. 306/2008 Sb. nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení spatřuje zejména v tom, že orgán sociálního zabezpečení přehlédne okolnost, která již byla obsažena v podkladech v době rozhodování, použije nesprávných podkladů, dopustí se početní chyby, zamění podkladový materiál, chybně stanoví věk potřebný pro vznik nároku na důchod, provede snížení důchodu, přestože k němu dojít nemělo, nezvýší důchod, přestože ke zvýšení dojít mělo (zejména při hromadném zvyšování důchodů).

³ Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp.

přiznat důchod zpětně jen tři roky do minulosti, a to bez ohledu na důvod jeho zpětného přiznání. Tím však není popřena možnost požádat ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti při poskytnutí doplatku důchodu nebo jeho zvýšení pouze od 1. 1. 2006. S tímto postupem a odstraněním tvrdosti se ostatně ochránce v některých výjimečných případech setkal.

1. PROCESNÍ HLEDISKO ROZHODNUTÍ O DOPLATKU DŮCHODU

Ochránce v činnosti ČSSZ již dříve opakovaně shledal nejednotnost stanovení rozsahu doplatku při zpětném přiznání (resp. zvýšení) důchodu, ke kterému došlo z důvodů nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

Z procesního hlediska je podstatné, aby se **ČSSZ v rozhodnutí o doplatku důchodu o své úvahy ve vztahu k jeho rozsahu s příjemcem důchodu podrobně podělila**. Pro přezkoumatelnost rozhodnutí musí být zcela zřejmé, proč byl rozsah doplatku stanoven v konkrétní výši. Ochránce se setkává jak se stěžovateli, kteří problematice rozsahu doplatku nevěnují bližší pozornost, a to často z důvodu neznalosti právní úpravy, a to i po obdržení rozhodnutí ČSSZ, tak i se stěžovateli, kteří proti rozsahu doplatku aktivně bojují.

Ve vztahu k obsahu rozhodnutí o doplatku tak ochránce ČSSZ adresoval doporučení k vydání vnitřního předpisu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 40/2015/SZD⁴.

ČSSZ akceptovala doporučení vydáním metodiky Postup a náležitosti rozhodnutí v případě vzniku nároku na doplatek důchodu podle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo ze dne 10. 11. 2016⁵ („metodika ČSSZ k ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo ze dne 10. 11. 2016“), která nastínila základní situace a postupy, které jsou nejčastější příčinou chybného úředního postupu.

Metodika ČSSZ

Pokud se důchod přiznává nebo zvyšuje za období delší než 5 let ode dne zjištění nebo uplatnění nároku, musí rozhodnutí obsahovat i výrok o rozsahu doplatku podle § 56 odst. 2 písm. b) zdpo.

Z odůvodnění přezkoumatelného rozhodnutí by dále již mělo být zcela zřejmé, **zda se v minulosti ze strany ČSSZ jednalo nebo nejednalo o nesprávný úřední postup**, a to nikoliv pouhým odkazem na dotčená ustanovení zdpo, nýbrž i **posouzením konkrétních skutkových okolností případu** (například že další doklad o době pojištění byl ČSSZ předložen až dne xy).

Ve správné praxi ČSSZ zprostředkované podněty stěžovatelů však ochránce bohužel nadále nachází rozhodnutí, kdy je doplatek omezen pětiletou lhůtou, aniž by byl příjemce důchodu kromě obecného odkazu na dotčené ustanovení zdpo podrobně vyrozuměn, proč se v jeho případě nejednalo o předchozí nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení.

⁴ Doporučení ochránce k vydání vnitřního předpisu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 40/2015/SZD; dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3804>

⁵ Tzv. věcný spis č. j. 31-4001-10.11.2016/35113.

2. DOPLATEK DŮCHODU V PŘÍPADĚ NESPRÁVNÉHO POSOUZENÍ ZDRAVOTNÍHO STAVU A JEHO DOPADU NA PRACOVNÍ SCHOPNOST (VÝDĚLEČNOU ČINNOST)

Podle dlouhodobých zkušeností ochránce je stále nejčastějším důvodem pro poskytnutí **doplatku** důchodu nebo jeho zvýšení **pochybení orgánu sociálního zabezpečení** u dávek důchodového pojištění **podmíněných dlouhodobým nepříznivým zdravotním stavem**.

ČSZZ ve vývoji této otázky nakonec reflektovala dlouhodobý názor ochránce vyjádřený kupříkladu ve zprávě o šetření ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. 5531/2012/VOP⁶, a judikovaný i správními soudy⁷, kde ochránce dospěl k závěru, že „**posuzování zdravotního stavu a invalidity je nedílnou součástí správního řízení ve věci nároku na důchodovou dávku podmíněnou nepříznivým zdravotním stavem. Pochybení posudkového lékaře spočívající v nesprávném zhodnocení zdravotního stavu a invalidity je proto nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zdpo**“.

Ve zprávě o šetření ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 4025/2012/VOP⁸, dále ochránce dospěl k závěru, že „**nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení (konkrétně posudkového lékaře) je neobstarání si podkladů nezbytných pro objektivizaci data vzniku invalidity. Z tohoto důvodu pak náleží při zpětném přiznávání invalidního důchodu jeho doplatek nikoliv pouze 5 let zpětně, ale již od 1. 1. 2006; od dřívějšího data zákon doplatek přiznat neumožňuje**“.

Podle metodiky ČSZZ k ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdpo ze dne 10. 11. 2016 je nesprávným postupem zejména situace, kdy

- posudkový závěr vycházel z nedostatečně objektivizovaného stavu (podklady shromážděné posudkovým orgánem jsou nedostatečné),
- situace, kdy byly podklady sice dostatečné, ale nebyla správně aplikována posudková kritéria,
- uvedené se týká i posuzování data vzniku invalidity.

Při šetření ochránce ČSZZ v důvodných případech, kdy má být na základě nového posudku o invaliditě přiznáván důchod za dobu delší než 5 let, požádá svůj odbor posudkové služby o vyjádření k předchozímu posudku a posouzení, zda došlo k nesprávnému postupu. Je totiž zřejmé, že pokud se hodnotí rozsah doplatku v souvislosti s posudkem o invaliditě, musí být k tomuto zhodnocení vyžadována odborná způsobilost.

⁶ Dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3834>

⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-22, v němž soud dospěl k závěru: „*Pochybení posudkového lékaře spočívající v tom, že se při posuzování plné či částečné invalidity podle § 8 odst. 1 písm. a) zopsz, ve znění účinném do 31. 12. 2008, řádně nevypořádá se všemi skutečnostmi vyplývajícími ze shromážděných zpráv odborných lékařů o zdravotním stavu žadatele, v důsledku čehož posudek posudkového lékaře nedostojí požadavkům úplnosti a přesvědčivosti, představuje nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zdpo, ve znění účinném od 1. 1. 2009.*“

⁸ Dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3688>

Ne každé posudkové podhodnocení musí být nutně nesprávným postupem posudkového orgánu. ČSSZ v takových situacích často vychází ze závěru, se kterým se ochránce hojně setkává v rámci vzájemné komunikace s ČSSZ a jehož vyznění může být za některých skutkových okolností příliš obecné a pro ochránce neakceptovatelné.

Neshledá-li v dotčených případech ČSSZ nesprávný postup posudkového orgánu, bez dalšího uvádí, že posudek vycházel z dostatečné zdravotní dokumentace a rozdíly v posudkovém zhodnocení i stanovení data vzniku invalidity jsou dány odlišným odborným názorem v rámci širší správní úvahy. Každý posudek je věcí výlučně odbornou a je na konkrétním posudkovém lékaři, jak existující zdravotnickou dokumentaci podpořenou dalšími skutečnostmi zhodnotí. Pokud jsou později zjištěny a doloženy nové skutečnosti, které mají vliv na změnu posudkového náhledu, nelze postup posuzujícího lékaře hodnotit jako pochybení, posudkový omyl ani nesprávný úřední postup.

Jakkoliv jsou uvedené závěry srozumitelné, **bez dalšího hlubšího odůvodnění přiléhajícího konkrétnímu případu nejsou dostatečné**. Z poznatků ochránce například plyne, že při uvedeném hodnocení předchozího postupu posudkového orgánu může vyvstat i otázka nových lékařských poznatků, nové diagnostiky, celkově je vývoj zdravotního stavu posuzován v delším časovém úseku. Nastávají však i situace, kdy původní odlišný názor posudkového lékaře spolu s určitými nedostatky při posudkové činnosti již zakládá nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení, a o těch pojednáme dále.

2.1 Datum vzniku invalidity a doplatek důchodu

Ochránce se v souvislosti s posouzením dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a jeho dopadem na pracovní schopnost nejčteněji zabývá nesprávně stanoveným datem vzniku invalidity. Tomuto tématu se podrobněji věnujeme v kapitole VIII Invalidní důchody.

V posledních letech se ochránce zabýval například případem stěžovatele⁹, u něhož ČSSZ po prvotním posouzení stanovila odlišné (dřívější) datum vzniku invalidity. Ochránci nebylo zřejmé, jaké nové skutečnosti, zjištěné a doložené později, které měly vliv na změnu posudkového náhledu, měla ČSSZ při argumentaci pro poskytnutí pouze omezeného rozsahu doplatku na mysli.

Zprávy o hospitalizaci stěžovatele existovaly již při prvním posouzení a posudková lékařka si je měla pro zjišťovací prohlídku vyžádat, protože o opakovaných hospitalizacích stěžovatele věděla. Ochránce upozornil rovněž na přerušení a opakování studia stěžovatele. Stěžovatel byl dlouhodobě sledován na psychiatrii, opakovaně hospitalizován, k vývoji onemocnění a posudkovému významu jeho dlouhodobosti se posudková lékařka vůbec nevyjádřila. V takových případech musí ochránce konstatovat pochybení posudkového orgánu, a tím i rozhodnutí ČSSZ, která jeho posudkové závěry přejala. ČSSZ přehodnotila svůj postoj a konstatovala,

Typizované
případy
nesprávně
stanoveného
data vzniku
invalidity
a nesprávného
rozsahu
doplatku
důchodu

⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 1. 2020 a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. 2694/2019/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11708> a <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11710>

že invalidní důchod byl původně přiznán v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

V dalším z ilustrativních podnětů, kterými se ochránce nedávno zabýval¹⁰, posudková lékařka při prvním posouzení dne 12. 2. 2013 žádným způsobem nezdůvodnila stanovení data vzniku invalidity, přestože jí bylo známo, že stěžovatel již měl kontakt s psychiatrií a byl i hospitalizován. K vývoji onemocnění a posudkovému významu jeho dlouhodobosti se vůbec nevyjádřila, čímž se podle ochránce dopustila pochybení. Ochráncem zahájené šetření stran neodůvodnění stanovení data vzniku invalidity vedlo ČSSZ k tomu, aby dala podnět k vyvolání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky, kde bylo stanoveno nové datum vzniku invalidity. ČSSZ nicméně dále trvala na tom, že jeho původní určení nebylo pochybením posudkového orgánu.

Ochránce nezastírá, že rozdílný posudkový závěr sám o sobě neznamená neznalost (nedbalost) ani porušení úředního postupu. Nicméně na postup při vydání posudku se mimo jiné vztahují také základní zásady činnosti správních orgánů¹¹. Součástí správního orgánu je i posudkový lékař, i on tedy musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti¹². ČSSZ ve věci rozsahu doplatku často argumentuje odlišným odborným názorem, avšak tuto obecnou argumentaci bez dalšího ochránce přijmout nemůže. Ochránce se domnívá, že k ní ČSSZ přistupuje při obtížích původní posudkový závěr dodatečně odůvodnit.

Posudkové závěry musejí být objektivně podloženy a na základě těchto podkladů konkrétně odůvodněny, jinak by byly nepřezkoumatelné. A pokud není ČSSZ schopna své závěry přesvědčivě odůvodnit, musí tuto skutečnost zohlednit i v širším rozsahu poskytnutého doplatku důchodu.

ČSSZ však v průběhu šetření své stanovisko nezměnila, nový posudek o invaliditě považovala za proklientský a stěžovatel se na základě těchto sdělení rozhodl, že širší doplatek již nebude požadovat.

Rozsudek
Městského
soudu v Praze
ze dne
30. 8. 2022,
č. j. 13 Ad
13/2019-35

Za vhodné dále považujeme poukázat na závěry Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 30. 8. 2022, č. j. 13 Ad 13/2019-35, který posuzoval rozsah doplatku a navazoval na šetření ochránce¹³, na jehož základě se stěžovateli podařilo získat nárok na invalidní důchod dříve a zvýšit pobíraný invalidní důchod na výši jako o tzv. mladých invalidů. Stalo se tak právě v důsledku **změny původně nesprávně stanoveného data vzniku invalidity**, jehož bylo dosaženo při šetření ochránce a následném doplacení doby pojištění. ČSSZ však stěžovateli poskytla doplatek pouze v omezeném pětiletém rozsahu, stěžovatel poté podal správní žalobu. ČSSZ v rozhodnutí o výši doplatku a ve vyjádření k žalobě argumentovala tím, že důvodem nesprávného určení data vzniku invalidity byl „pouze“ názorový postoj posudkového orgánu, který nelze hodnotit jako nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení.

¹⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 11. 2021 a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 8. 2. 2022, sp. zn. 573/2021/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11704> a <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11706>

¹¹ Ustanovení § 16a odst. 1 zopsz a § 154 správního řádu.

¹² Ustanovení § 3 správního řádu.

¹³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 8. 2019, sp. zn. 2909/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11670>

Městský soud v Praze tento postup ČSSZ posoudil jako nezákonný a dovodil, že k přiznání invalidního důchodu od pozdějšího data došlo v důsledku prvotního pochybení orgánu sociálního zabezpečení a doplatek měl stěžovateli náležet již od okamžiku přiznání důchodu a neměl být omezen zmíněnou pětiletou lhůtou.

Městský soud v Praze uvedl, že správní orgány měly při prvním posouzení invalidity **povinnost obstarat si lékařskou zprávu** ze dne 20. 12. 2011, která má dle nového posudku ze dne 27. 11. 2018 zcela zásadní vliv na určení doby počátku invalidity žalobce. To, že ČSSZ přehlédla skutečnost vedoucí k závěru o jiném datu vzniku invalidity žalobce, je nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení. Pokud ČSSZ byla schopna obstarat si lékařskou zprávu z roku 2011 při posouzení v roce 2018, tak to mohla zcela jistě učinit ke dni 9. 7. 2013, kdy byl zpracován první posudek o invaliditě žalobce. Proti dotčenému rozsudku ČSSZ kasační stížnost nepodala.

Jako příklad poskytnutí doplatku důchodu v omezeném rozsahu může posloužit šetření ochránce¹⁴, kdy ČSSZ nejprve rozhodla o invalidním důchodu syna stěžovatelky v situaci, kdy nebyl zcela přesvědčivě odůvodněn posudkový závěr o datu vzniku invalidity. ČSSZ pochybení v průběhu šetření napravila zajištěním konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky, při níž byl v posudku o invaliditě změněn předchozí posudkový závěr o datu vzniku invalidity. Poté vydala rozhodnutí, kterým žadateli přiznala invalidní důchod, jakož i doplatila důchod za předchozí období. Doplatek poskytla od roku 2011, od roku 2006 (jako v případě pochybení orgánu sociálního zabezpečení) jej nebylo možné poskytnout, neboť **stěžovatelka** (matka posuzovaného) **dodala novou a posudkově zásadní lékařskou zprávu**.

V dalším případě¹⁵ ČSSZ v rámci šetření shledala, že původní posudek se nejevil jako úplný a přesvědčivý, proto nařídila mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku. Přehodnotila datum vzniku invalidity o více než 2 roky, zvýšila invalidní důchod a poskytla doplatek za 5 let zpětně. Tento postup ochránce nerozporoval, neboť posudková lékařka k přehodnocení data vzniku invalidity v posudku přesvědčivě vložila, že se až v čase ukázala významnost skutečností zjištěných v roce 1997–1998, a s odstupem lze stav v této době hodnotit jako omezující možnost pracovního zařazení i pracovní výkonnosti.

3. DOPLATEK DŮCHODU V PŘÍPADĚ NEZHODNOCENÍ DOB POJIŠTĚNÍ A VÝDĚLKŮ

Četným okruhem nesprávného postupu ČSSZ při vydání rozhodnutí je obecně nezhodnocení dob pojištění či výdělků,

- na které pojištěnec v žádosti o důchod sám upozornil,
- nezhodnocení podkladů obsažených v dávkovém spisu,

Povinnost obstarat posudkově relevantní lékařské zprávy svědčící dřívějšímu vzniku invalidity

Příklady omezeného rozsahu doplatku důchodu

Obecné okruhy nesprávného postupu ČSSZ

¹⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 5. 2019, sp. zn. 3035/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11620>

¹⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 2. 2020, sp. zn. 1723/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8708>

- nedošetření rozhodných skutečností,
- např. i omyl ČSSZ, v jehož důsledku byla dávka buď neprávem odepřena, nebo byla vyplácena v nižší částce, než v jaké náleží, a jiné skutkové okolnosti zapříčínující pochybení při předešlém rozhodování o důchodu.

Nedošetření doby pojištění uvedené v žádosti o důchod V typicky šetřené důchodové záležitosti stěžovatelky¹⁶ ze spisové dokumentace vyplynulo, že dobu zaměstnání u zaměstnavatele B. uvedla **již v žádosti** o invalidní důchod v roce 1997. ČSSZ však při žádosti o invalidní důchod v roce 1997 neprovedla šetření této doby pojištění, čímž se dopustila pochybení. ČSSZ uznala své pochybení a rozhodnutím poskytla doplatek již ode dne 1. 1. 2006.

Doba pojištění označena v předchozí žádosti o důchod Ve zprávě o šetření, sp. zn. 542/2019/VOP ze dne 7. 11. 2019¹⁷, ochránce konstatoval, že **označila-li žadatelka v předchozí žádosti o důchod** dobu pojištění, je orgán sociálního zabezpečení povinen tuto dobu došetřit. Pokud tak při přiznání důchodu neučinil a důchod později zvýšil na základě dodatečného došetření této doby pojištění, náleží doplatek důchodu v rozsahu dle § 56 odst. 1 písm. b) věty třetí zdp, tj. od 1. 1. 2006. ČSSZ tento závěr přijala, a své prvotní pochybení spočívající v nižším rozsahu doplatku napравила.

Označení a ověření doby pojištění v žádosti o jiný druh důchodu Obdobně ochránce dospěl k závěru¹⁸, že pokud dojde ke zvýšení důchodu podle § 56 odst. 1 písm. b) zdp, že byl vyplácen v nižší částce, než náležel, a tato **doba pojištění již byla označena a ověřena v žádosti o jiný druh důchodu**, náleží doplatek zvýšení důchodu v rozsahu určeném pro případ nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení. ČSSZ závěr ochránce akceptovala.

V dalším případě¹⁹ ochránce zjistil pochybení ČSSZ spočívající v poskytnutí menšího rozsahu doplatku invalidního důchodu, než stěžovatelce náležel, a to v souvislosti s přiznáním vyššího důchodu na základě započtení dob důchodového pojištění. Původní výpočet invalidního důchodu byl nesprávně stanoven v důsledku pochybení ČSSZ, která **nezapočetla již doložené doby** důchodového pojištění (nemocenská v ochranné lhůtě, pobírání podpory v nezaměstnanosti). Proto měl stěžovatelce doplatek důchodu náležet za delší období než za období 5 let zpětně od vyplnění formuláře ke změnové žádosti na OSSZ, k níž se již nic nového nedokládalo. ČSSZ poté rozhodla o poskytnutí doplatku důchodu již ode dne 1. 1. 2006.

Absence informace o době pojištění a rozsah doplatku Naproti tomu ve zprávě o šetření 6330/2018/VOP ze dne 3. 6. 2019²⁰ ochránce šetřil rozsah doplatku invalidního důchodu, kdy stěžovatel požadoval doplatek od 1. 1. 2006, neboť se domníval, že při jeho přiznání v roce 1993 ČSSZ pochybila. Stěžovatel však **doby** zaměstnání v období let 1977 až 1979 ani **neuvedl a ani nedoložil** a zmínka o uvedené době nebyla ani v záznamech o jednání o posouzení

¹⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 2. 2021, sp. zn. 933/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11624>

¹⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 11. 2019, sp. zn. 542/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7694>

¹⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 7. 2014, sp. zn. 4296/2012/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3858>

¹⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 2. 2018, sp. zn. 4108/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11668>

²⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. 6330/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11618>

zdravotního stavu. V takové situaci ČSSZ nepochybila, když poskytla doplatek důchodu toliko 5 let zpětně.

Ve vztahu k nezhodnocení podkladů ve spisu majícím vliv na **způsob výpočtu** výše invalidního důchodu je typická situace řešená v podnětu sp. zn. 7213/2021/VOP²¹.

ČSSZ po upozornění ochránce zjistila, že v daném případě byly splněny zákonné podmínky pro využití výpočtu pro invalidní důchody v mimořádných případech²², proto přepočítala důchod a přiznala invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně ve vyšší částce. V souladu s právní úpravou rovněž poukázala doplatek důchodu za předchozí období. Jednalo se o doplatek za období od 3. 8. 2011, tedy za období delší 5 let, neboť ČSSZ uznala, že důchod by původně přiznán v nižší částce, než v jaké náležel, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

Nesprávně stanovena výše důchodu na základě úplných podkladů ve spisu

3.1 Nezhodnocení dob pojištění u invalidního důchodu

Ochránce se v posledních letech opakovaně zabýval i nezhodnocením některých dob pojištění v rámci specifických případů u **invalidního důchodu, u něhož je širší možnost podkladů, na jejichž základě lze takovou dobu započítat.**

Ochránce konstatoval²³, že jako nesprávný postup nelze hodnotit skutečnost, že ČSSZ v řízení o invalidním důchodu nezhodnotila další **dobu studia naznačenou v některých lékařských zprávách.** Pro ČSSZ jsou dle mínění ochránce směrodatné údaje uvedené zejména v žádosti o důchod a případně v profesním dotazníku a posudku o invaliditě.

Při šetření podnětu, sp. zn. 2810/2018/VOP²⁴, již ochránce zřetelně vyslovil svůj názor, že za nesprávný postup mající vliv na rozsah doplatku lze považovat situaci, kdy orgán sociálního zabezpečení nedošetří dobu studia, kterou žadatel o důchod sice neuvedl v žádosti o dávku, ale **uvedl ji v profesním dotazníku a posudkový lékař ji zmínil ve svém posudku v námitkovém řízení.**

Nezhodnocení doby pojištění jako nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení

MPSV, na které se ochránce v průběhu šetření obrátil, zastávalo názor, že oprávněná úřední osoba z důvodu hospodárnosti není povinna analyzovat celý posudek o zdravotním stavu a už vůbec se nemusí zabývat obsahem podkladů posudku. Relevantní pro její rozhodování je toliko znát stupeň invalidity a datum jejího vzniku.

Ochránce nadále vycházel z toho, že stěžovatel informaci o době studia uvedl v profesním dotazníku, tuto informaci převzala do posudku v řízení o námitkách též posudková lékařka. Dnem doručení posudku musel být ČSSZ znám rozsah studia

²¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 7. 2022, sp. zn. 7213/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11182>

²² Ustanovení § 42 odst. 3 zdp.

²³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 6. 2017, sp. zn. 2036/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11622>

²⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 5. 2018, závěrečné stanovisko ochránce ze dne 1. 8. 2018 a sankce ochránce ze dne 28. 1. 2019, sp. zn. 2810/2018/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6382>, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6384> a <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6762>.

a měla studium dále došetřit. Údaje o době studia vyplynuly nejpozději z citovaného posudku v námitkovém řízení dne 20. 1. 2011. Přestože ČSSZ měla k dispozici informaci o době studia nejpozději v uvedeném okamžiku, její rozsah v námitkovém řízení nedošetřila, čímž se dle ochránce dopustila nesprávného postupu a doplatek důchodu měl náležet bez pětiletého omezení. Podle názoru MPSV nebylo možné po ČSSZ seriózně vyžadovat, aby přijala systémové opatření, které by zavedlo povinnost zakládat profesní dotazníky do dávkového spisu a povinnost úředních osob se zabývat jejich obsahem. Argumentovalo i tím, že si stěžovatel musel vzpomenout na doby studia při sepisování žádosti anebo ji dodatečně tvrdit v opravných prostředcích.

Ochránce přistoupil k sankci a o svých zjištěních vyrozuměl vládu a současně i informoval veřejnost. Situaci stěžovatele nakonec vyřešilo MPSV odstraněním tvrdosti ve smyslu poskytnutí doplatku bez pětiletého omezení.

Případ
posuzovaný
Nejvyšším
správním
soudem

V nedávném **rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2022, č. j. 7 Ads 71/2020-35**, se soud zabýval situací, kdy ČSSZ na základě první žádosti žalobce nezhodnotila jeho studium a následně ve změnovém řízení tak učinila, ale doplatek poskytla jen 5 let zpětně. Soud konstatoval, že se ČSSZ dopustila nesprávného úředního postupu, neboť nepřihlédla ke všem relevantním informacím. Ty vyplývaly z již shromážděných podkladů bez ohledu na to, zda je žadatel o důchod sdělil lékaři OSSZ při posouzení zdravotního stavu nebo OSSZ při sepsání žádosti, a to zejména v situaci, kdy bylo zjevné, že žadatel měl objektivní potíže, pokud jde o řádnou komunikaci se správním orgánem.

Stěžovatel v žádosti o důchod neuvedl informaci o době studia. To, že byl ještě na nástavbovém studiu, sdělil posudkovému lékaři při posouzení zdravotního stavu, který tuto skutečnost zanesl do pracovní anamnézy. ČSSZ dobu studia dále nedošetřovala a přiznala důchod jen na základě informací uvedených v žádosti. Dle soudu měla však u ČSSZ výše uvedená skutečnost vyvolat pochybnosti o úplnosti údajů uvedených v žádosti.

Podle Nejvyššího správního soudu nelze ztrácet ze zřetele, že **podkladem pro rozhodnutí o žádosti je posudek jako celek**, nikoliv pouze jeho část týkající se zdravotního posouzení žadatele. Rozhodný proto může být pro přiznání důchodu i údaj stran pracovní anamnézy žadatele uvedený v posudku, jestliže s ohledem na skutkový stav věci lze dospět k závěru, že žadateli svědčila náhradní doba pojištění, kterou neuvedl v žádosti o důchod, avšak sdělil ji lékaři OSSZ při posouzení zdravotního stavu.

3.2 Doba studia a doplatek důchodu

Dalším problémem, se kterým se ochránce setkává, je rozsah poskytnutého doplatku důchodu v souvislosti s nezhodnocenou dobou studia.

V nedávném případě²⁵ se kupříkladu jednalo o později zhodnocenou dobou označeného studia na střední škole u vysokoškoláka a pouze pětiletý doplatek invalidního důchodu, který ČSSZ stěžovateli poskytla. **V žádosti o invalidní důchod**

²⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 1. 2021 a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 2056/2020/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9282> a <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9320>

stěžovatel uvedl dobu studia i název a adresu střední školy. Orgán sociálního zabezpečení jej však nevyzval k jejímu doložení, danou dobu nedošetřil, ačkoliv při pozdější žádosti stěžovatele o invalidní důchod tak již správně postupoval.

Dle názoru ochránce, ať už stěžovatel při podání žádosti nedoložil dobu studia na střední škole z jakéhokoliv důvodu, orgán sociálního zabezpečení nemohl resignovat na povinnost opatřit podklady k dostatečně spolehlivému zjištění skutkového stavu. ČSZ pak měla při zpracování žádosti zaregistrovat rozpor mezi údaji o dobách pojištění v žádosti a podklady pro rozhodnutí. Po posouzení případu tak ochránce dospěl k závěru, že invalidní důchod byl stěžovateli přiznán v nižší částce, než náležel, v důsledku nesprávného postupu PSSZ a ČSZ, a stěžovatel proto má nárok na doplatek důchodu bez omezení pěti lety.

ČSZ nakonec přehodnotila svůj názor a doplatek invalidního důchodu bez pětiletého omezení stěžovateli poskytla.

Ochránce odkazoval i na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 78 Ad 7/2015-35. V souzeném případě se rovněž jednalo o nezhodnocení doby studia na střední škole a poskytnutí doplatku důchodu za dobu pouze pěti let. Žalobkyně namítala, že při sepsání žádosti si pracovnice ČSZ vyžádala pouze doklad o nejvyšším dosaženém vzdělání s tím, že pokud do doby ukončení studia na vysoké škole nepracovala v pracovním poměru, tak to pro doložení rozhodných dob pojištění stačí. ČSZ ve vyjádření k žalobě uvedla, že započítala takovou dobu studia, kterou žalobkyně prokázala a doložila, přičemž správnost údajů, a tedy i nedoložení doby studia, potvrdila svým vlastnoručním podpisem. A ani dodatečně po obdržení rozhodnutí o přiznání plného invalidního důchodu s osobním listem důchodového pojištění žalobkyně nevyužila opravných prostředků a nedomáhala se započtení chybějící doby studia. Soud dal za pravdu žalobkyni a rozhodl, že k chybnému stanovení výše plného invalidního důchodu žalobkyně došlo v důsledku nesprávného postupu ČSZ při rozhodování o žádosti žalobkyně, a nikoliv pro liknavost žalobkyně a že nárok na doplacení důchodu ve správné výši není limitován dobou pěti let nazpět. Soud napadené rozhodnutí ČSZ zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. ČSZ proti tomuto rozsudku nepodala kasační stížnost, ochránce má tedy za to, že jeho závěry akceptovala.

**Případ
posuzovaný
správním
soudem**

4. CHYBNÉ POSOUZENÍ PRÁVNÍ OTÁZKY A DOPLATEK DŮCHODU

V rozsudku ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 Ads 279/2015-24, Nejvyšší správní soud uvedl, že nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zdpo zahrnuje „*případy, kdy nositel pojištění při stanovení výše důchodu chybně posoudil právní otázku nebo rozhodl o výši dávky v rozporu s doklady obsaženými ve správním spisu*“.

V pozdějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 Ads 316/2018, kterým byla zamítnuta kasační stížnosti ČSZ, tamní soud řešil otázku rozsahu doplatku a vymezení nesprávného postupu podle § 56 odst. 1 písm. a) zdpo, která v sobě obsahuje i chybné právní hodnocení úplně zjištěného skutkového stavu.

Nejvyšší správní soud naznal, že ČSZ své rozhodnutí o invalidním důchodu manžela žalobkyně opřela o nesprávný právní názor, že provize ve výši x Kč není

mzdovým nárokem (pohledávkou z pracovněprávního vztahu). Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „*chybné právní hodnocení úplně zjištěného skutkového stavu, jakkoli je až následně, ovšem s retrospektivními účinky, nalezeno soudy, přitom představuje nesprávný postup ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zdpo*“.

Dle převládající správní praxe ČSSZ i stanoviska MPSV (obdobně metodiky ČSSZ ze dne 10. 11. 2016) za nesprávný postup dle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo nelze považovat odlišný právní názor v souvislosti s pozdější změnou výkladu předpisů (vývoj výkladového stanoviska MPSV, judikatury). Ochránce tento názor nadále nezastává, přičemž je však třeba podotknout, že s uvedenou otázkou se na něj stěžovatelé obracejí ve výrazně nižší míře, než je otázka nesprávného posouzení zdravotního stavu a jeho dopadu na pracovní schopnost a otázka nezhodnocení některých dob pojištění a výdělků.

Z činnosti ochránce uvádíme příklad²⁶, kdy bylo podstatné, že za vyloučenou dobu pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu je považována i doba, kdy v období před 1. 1. 1996 je prokázána doba pojištění, nelze-li zjistit výši výdělku (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-173). Informaci o nemožnosti zjistit výdělky měla ČSSZ k dispozici v dávkovém spisu již dne 14. 9. 2005, prvotní rozhodnutí o důchodu vydala dne 1. 3. 2006. Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2012 stěžovateli poskytla omezený doplatek, po zásahu ochránce jej posléze poskytla v rozsahu dle § 56 odst. 1 písm. b) zdpo.

²⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 10. 2013, sp. zn. 1596/2012/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3862>

1. DEFINICE PŘEPLATKU A ODPOVĚDNOST ZA PŘEPLATEK

Na ochránce se obrací stěžovatelé i v případech, kdy jim ČSSZ či jiný orgán sociálního zabezpečení (např. Ministerstvo vnitra či obrany u příslušníků ozbrojených složek) uloží povinnost vrátit přeplatek na důchodu.

V publikaci *Důchody II* jsme se hlouběji věnovali zejména subjektivní odpovědnosti za vznik přeplatku z hlediska závěrů ochránce, Nejvyššího správního soudu a rozhodovací praxe ČSSZ. Nyní se zaměříme i na další otázky v oblasti přeplatků včetně objektivní odpovědnosti za vznik přeplatku, se kterými se ochránce při své činnosti setkává.

Přeplatek je finanční částka, která příjemci důchodu nenáleží, protože byla vyplácena déle, než podle zákona měla být, nebo ve vyšší výši, nebo na ni nevznikl nárok. Tato situace může nastat například při pobírání více druhů důchodu, při pobírání důchodu, aniž by náležel (nebyla splněna podmínka pro nárok nebo již odpadla), při vyplácení důchodu ve vyšší výši, než příjemci náležel, nebo také při souběhu důchodu a jiných dávek (například nemocenského, odměny pěstouna, podpory v nezaměstnanosti apod.). ČSSZ při vzniku takového přeplatku vydá rozhodnutí, kterým příjemci uloží, aby finanční částku vrátil.

Vznik přeplatku nemusí příjemce ani nijak zapříčinit. Někdy stačí, když dojde k faktickému souběhu dávek, jindy postačí, když příjemce důchod pobírá dále, i když mu už nenáležel. V některých případech má příjemce na vzniku přeplatku svůj podíl, například když nesplní oznamovací povinnost, která způsobí zánik nároku na důchod nebo má vliv na jeho snížení (např. smrt pojištěnce, zahájení výdělečné činnosti při pobírání předčasného starobního důchodu). Dále se budeme věnovat právní úpravě, se kterou se ochránce setkává nejčastěji.

Pojem přeplatku a typické situace jeho vzniku

1.1 Ustanovení § 118a odst. 1 zopsz

Zákonné ustanovení¹ obsahuje schéma odpovědnostního vztahu, které je tvořeno třemi alternativními skutkovými podstatami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu. Jedná se o: a) nesplnění

Právní úprava odpovědnosti za přeplatek, ustanovení § 118a odst. 1 zopsz

¹ Ustanovení § 118a odst. 1 zopsz: „[P]látcе důchodu má vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže důchod byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě

uložené povinnosti, b) přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplácení, c) jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku.

Zákon tak vyžaduje zaviněné jednání příjemce důchodu v případě přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplácení a v případě jiného vědomého způsobení vzniku přeplatku. K odpovědnosti příjemce důchodu za vznik přeplatku postačí zavinění z nedbalosti, a není tak třeba úmyslného zavinění.

Povinnost prokazování zavinění nevyplyvá ze všech skutkových podstat obsažených v dotčeném ustanovení, k odpovědnosti za přeplatek vede již samotné nesplnění povinnosti uložené příjemci důchodu². Typicky dle zkušeností ochránce jde o nesplnění informační povinnosti vůči ČSSZ, tedy o neoznámení rozhodných skutečností pro vyplácení důchodu (například konec studia dítěte u sirotčího či vdovského/vdoveckého důchodu, uvedení všech skutečností do žádosti o důchod apod.).

1.2 Ustanovení § 118a odst. 2 zopsz

**Objektivní
odpovědnost
v § 118a
odst. 2 zopsz**

Dotčené ustanovení je vystaveno na tzv. objektivní odpovědnosti. Zákonné ustanovení zní: „*[J]estliže byl občan vyplácen starobní důchod a nebyly přitom splněny podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění pro výplatu tohoto důchodu, má plátce důchodu vůči tomuto občanu nárok na vrácení těch vyplacených částek starobního důchodu, které nenáležely.*“ Tento odstavec obsahuje i výčet dalších situací, ve kterých může dojít ke vzniku přeplatku. Typicky jde o zánik nároku na vdovský/vdovecký důchod v důsledku uzavření nového manželství, dosažení věku 26 let dítěte u sirotčích důchodů nebo (zpětně) uznání dítěte invalidním ve třetím stupni, čímž zaniká jeho nezaopatřenost.

**Odpovědnost
za výsledek**

Vzhledem k tomu, že jde o odpovědnost objektivní, plátce důchodu nezkoumá zavinění pojištěnce, a není tak rozhodující, zda vznik přeplatku pojištěnec zavinil nebo ne. Nezkoumá se zavinění ani okolnosti jeho vzniku, jde o odpovědnost za škodlivý následek. Důležité je, že pojištěnec důchod přijímal i v době, kdy mu objektivně nenáležel, neboť nebyly splněny podmínky pro jeho vyplácení či vyplácení v takové výši. Zákon v tomto případě nezná ani žádné liberační důvody, které by vedly ke zproštění se odpovědnosti za vznik přeplatku.

2. VRÁCENÍ PŘEPLATKU

O ukládání povinnosti vrátit přeplatek důchodu rozhoduje ČSSZ a ostatní orgány sociálního zabezpečení (např. Ministerstvo vnitra či obrany u příslušníků ozbrojených složek).

**Prekluzivní lhůta
pro vydání
rozhodnutí
o přeplatku**

Pokud jsou splněny zákoné podmínky pro vznik přeplatku, vydá ČSSZ rozhodnutí, kterým pojištěnci uloží povinnost přeplatek vrátit. ČSSZ má nárok na vrácení

jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce než náležel.“

² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010-54, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 Ads 58/2013-21.

přeplatku, pokud **rozhodnutí vydá do 5 let ode dne výplaty dávky**, poté již přeplatek požadovat nemůže.

Přeplatek může být také uhrazen na jiných důchodech, pokud je pojištěnec pobírá. Například pokud vznikne přeplatek na vdovském důchodu, může pojištěnci tento přeplatek srazit na starobním důchodu, pokud jej pobírá.

3. NEJČASTĚJŠÍ SITUACE VZNIKU PŘEPLATKU V PŘÍPÁDECH POSUZOVANÝCH OCHRÁNCEM

Ochránce se v rámci své činnosti setkává s různými důvody vzniku přeplatků, a to v souvislosti zejména s jinými důchody, dávkami či sociálními situacemi.

3.1 Důchod zemřelého

V případě úmrtí poživatele důchodu dochází k zániku nároku na důchod i jeho výplatu. Pokud ČSSZ i poté důchod vyplatí, vzniká na tomto důchodu přeplatek.

V případě, že je důchod vyplacený na účet, ke kterému má dispoziční právo další osoba, je ČSSZ oprávněna po ní přeplatek vymáhat. Tato odpovědnost za přeplatek je **objektivní**, a nezkoumá se tak zavinění ani okolnosti případu. Není ani rozhodné, zda osoba s dispozičním právem nějak nakládá s peněžními prostředky po smrti poživatele důchodu.

Zákon vychází z toho, že disponovala-li osoba s peněžními prostředky na účtu pojištěnce v den, kdy na něj byly připsány splátky důchodu, je tato osoba povinna přeplatek vrátit. Pokud žádná osoba s dispozičním právem není, má povinnost přeplatek vrátit postupně manžel/manželka, pokud jim vznikl nárok na vdovský důchod po zemřelém, dále děti a rodiče, pokud žili se zemřelým ve společné domácnosti. Pokud takto nelze přeplatek vrátit, bude se řešit v rámci dědického řízení jako dluh zemřelého³.

Posloupnost osob s povinností vrátit přeplatek důchodu

V takové situaci se na ochránce obrátila stěžovatelka, která nesouhlasila s rozhodnutím ČSSZ, která ji uložila povinnost vrátit přeplatek na invalidním důchodu paní T., které byla opatrovnící⁴. Důchod paní T. zasílala ČSSZ na účet stěžovatelky.

Typický případ řešený ochránce

³ Ustanovení § 64 odst. 6 zdpo: „Má-li právo disponovat s peněžními prostředky na účtu oprávněného, na který je důchod vyplácen, jiná osoba než oprávněný nebo je-li důchod oprávněného vyplácen na účet jeho manžela (manželky), jsou tato jiná osoba nebo manžel (manželka) povinni vrátit plátcí důchodu ty splátky důchodu oprávněného, které ne- náležely proto, že oprávněný zemřel přede dnem jejich splatnosti, pokud nedošlo k vrá- cení těchto splátek plátcí důchodu bankou, u níž je tento účet veden.

Není-li této jiné osoby, jsou povinny plátcí důchodu vrátit tyto splátky důchodu postupně manžel (manželka), pokud mu (jí) po zemřelém oprávněném vznikl nárok na vdovecký (vdovský) důchod, a dále děti a rodiče, jestliže žili s oprávněným v době jeho smrti v do- mácnosti; nelze-li takto vrátit tyto splátky důchodu, považují se tyto splátky důchodu za dluh oprávněného, který se vypořádá v rámci dědictví.“

⁴ Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 9. 2020, sp. zn. 3431/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8386>

Případ
posuzovaný
Nejvyšším
správním
soudem,
rozhodné je
dispoziční
právo k účtu
v den připsání
důchodu

Efektivita
ústavně
souladné
právní úpravy

Když paní T. zemřela, ČSSZ zaslala ještě jednu splátku důchodu, která jí už nenáležela. ČSSZ požádala banku o vrácení částky důchodu, banka však zaslala zpět jen část, protože na účtu nebyl dostatek finančních prostředků. Ochránce v rámci svého šetření zjistil, že ČSSZ vydala v souladu se zákonem rozhodnutí o přeplatku a stěžovatelka musela vrátit zbývající část důchodu zemřelé paní T.

Podobným případem se zabýval i Nejvyšší správní soud⁵. Konstatoval, že ČSSZ může požadovat vrácení přeplatku po osobě, která byla oprávněna disponovat s peněžními prostředky na účtu zemřelého v den, kdy na účet byly připsány. Nepostačuje tak pouze skutečnost, že osoba měla dispoziční právo k účtu v den smrti, ale v **den připsání finančních prostředků**.

Soud také konstatoval, že v případě uložení povinnosti vrátit přeplatek zemřelého disponentovi účtu nejde o protiústavní ustanovení. Smyslem a účelem takové zákonné úpravy je, aby se přeplatek jednoduchým procesním způsobem vrátil zpět ČSSZ, která vyplatila důchod, ačkoli již nenáležel (oprávněný zemřel). Z tohoto důvodu i zákonodárce zakotvil možnost vymáhat přeplatek po disponentovi účtu, který v době připsání finanční částky s ní mohl disponovat. Disponent je většinou osoba, která má s oprávněným užíší vztah.

3.2 Předčasný starobní důchod

Předčasný starobní důchod je typem důchodu, do kterého lze odejít ještě před dosažením důchodového věku, pokud pojištěnec získal potřebnou dobu pojištění. Výplata předčasného důchodu je však až do dosažení důchodového věku podmíněna tím, že příjemce důchodu nesmí vykonávat výdělečnou činnost. Pokud by i nadále pracoval, nenáležela by mu výplata starobního důchodu.

Vymezení
výdělečné
činnosti

Jednou ze zásadních otázek je vymezení pojmu výdělečná činnost. Dle ustanovení § 27 zdpo se „výdělečnou činností rozumí činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 a § 5 odst. 4 vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění“. Výdělečná činnost je činnost zaměstnanců v pracovním poměru a na základě dohody o pracovní činnosti a dohody o provedení práce, a to v rozsahu, který zakládá účast na důchodovém pojištění. Zaměstnanci jsou účastní, pokud mají příjmy podléhající dani z příjmu a jsou účastní nemocenského pojištění. V roce 2023 činí rozhodná částka pro účast na nemocenském pojištění 4 000 Kč měsíčně. Pokud tedy pojištěnec vydělá nad tuto částku, je účasten nemocenského pojištění. Taktéž to platí v případě dohody o pracovní činnost. U dohod o provedení práce je hranice pro účast na nemocenském pojištění 10 00 Kč měsíčně.

Případ
posuzovaný
Nejvyšším
správním
soudem

Nejvyšší správní soud se zabýval výkladem pojmu výdělečná činnost. V jednom z rozsudků⁶ uvedl, že musí být naplněny obě podmínky k tomu, aby mohla být činnost považována za výdělečnou. Zprv, tato činnost musí spadat do kategorie činností uvedených v § 5 odst. 1 zdpo a zadruhé tato činnost musí být vykonávána v rozsahu, který zakládá účast na pojištění. V tomto rozsudku řešil, zda činnost v Komisi investiční a životního prostředí rady města lze považovat za výdělečnou činnost. Soud dospěl k závěru, že byly naplněny obě výše zmíněné podmínky, a šlo

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 3 Ads 165/2016-21.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2021, č. j. 4 Ads 251/2019-37.

tak o výdělečnou činnost. Poživatel předčasného starobního důchodu tak musel vrátit ČSSZ vzniklý přeplatek.

Pokud tedy poživatel předčasného starobního důchodu vykonává činnost na základě dohod, musí vždy dbát na to, zda je již účasten důchodového pojištění. Pokud ano, nenáleží mu výplata důchodu a vznikne přeplatek. V tomto případě se jedná o **objektivní odpovědnost**, tj. odpovědnost za výsledek, předpokladem tak není zavinění ze strany poživatele důchodu.

Na ochránce se obrací stěžovatelé v případě, že jim ČSSZ uloží povinnost vrátit splátku důchodu, protože si i při jeho pobírání vydělávají. Například stěžovatelka si požádala o předčasný starobní důchod a ČSSZ jí ho přiznala. Před dosažením důchodového věku si začala brigádně přivydělávat a pracovala na základě dohody o pracovní činnosti, ve které měla sjednaný měsíční příjem 5 000 Kč. Vzhledem k tomu, že si vydělala více, než byla stanovená rozhodná částka, byla účastna nemocenského pojištění, a nesplňovala tak už podmínky pro vyplácení předčasného starobního důchodu. ČSSZ jí musela v souladu se zákonem uložit povinnost vrátit vyplacené částky důchodu, neboť šlo o odpovědnost objektivní⁷.

**Objektivní
odpovědnost**

**Vznik
přeplatku
v důsledku
pobírání
důchodu
a práce
na základě
dohody
o pracovní
činnosti**

3.3 Vdovský/vdovecký důchod

Nárok na vdovský/vdovecký důchod má vdova/vdovec po smrti manžela po dobu jednoho roku od smrti. Za splnění zákonných podmínek má nárok na tento důchod déle, více se tématu věnujeme v [kapitole XI Vdovské a vdovecké důchody](#).

Jednou z podmínek pro nárok na důchod po uplynutí jednoho roku je například i péče o nezaopatřené dítě. Po ukončení studia se dítě považuje za nezaopatřené ještě v kalendářním měsíci, ve kterém ukončilo studium, a dále také v následujícím měsíci, pokud dítě po celý tento měsíc nepracuje nebo nepobírá podporu v nezaměstnanosti či rekvalifikaci.

Pokud tedy dítě úspěšně ukončí vysokoškolské studium v červnu a v červenci ještě nenastoupí do zaměstnání nebo nebude pobírat podporu v nezaměstnanosti či rekvalifikaci, náleží vdovský/vdovecký důchod ještě i za červenec. Pokud však začne pracovat již v červenci, nárok na důchod zaniká.

Příjemce důchodu má oznamovací povinnost. Pokud dojde ke změně skutečností, je povinen je oznámit ve lhůtě 8 dnů. V případě, že tuto skutečnost neoznámí a bude pobírat důchod i nadále, vzniká zde přeplatek za neprávem přijatou částku.

**Oznamovací
povinnost**

Na ochránce se v takovéto situaci obrátila i stěžovatelka, která pobírala vdovský důchod z důvodu studia syna na vysoké škole. Syn toto studium úspěšně ukončil v červnu a v polovině měsíce července nastoupil do zaměstnání. Stěžovatelka obdržela vdovský důchod i za další dva měsíce po jeho ukončení. ČSSZ vydala v souladu se zákonem rozhodnutí o přeplatku a stěžovatelka musela dvě splátky důchodu vrátit⁸.

V jiném případě však ochránce zjistil pochybení ČSSZ při uložení povinnosti vrátit přeplatek na vdoveckém důvodu. Stěžovatel pobíral invalidní důchod od Vězeňské služby ČR, požádal o vdovecký důchod a tuto informaci uvedl i do žádosti. ČSSZ mu

**Vyšší důchod
bez zavinění
příjemce**

⁷ Případem se ochránce zabýval v rámci spisu sp. zn. 5444/2018/VOP.

⁸ Případem se ochránce zabýval v rámci spisu sp. zn. 1969/2020/VOP.

vdovecký důchod přiznala ve vyšší výši, než mu měla náležet. Vydala proto rozhodnutí, kterým stěžovateli uložila povinnost přeplatek vrátit. Ochránce ale v rámci šetření zjistil, že ČSSZ chybně stanovila, že stěžovatel odpovídá za přeplatek. V rámci hodnocení subjektivní odpovědnosti pojišťence nebylo prokázáno jeho zavinění ani ve formě nevědomé nedbalosti. Tuto záležitost posuzoval i Nejvyšší správní soud, který se s názorem ochránce ztotožnil⁹.

3.4 Důchod a pěstounské dávky

V případě souběhu pěstounské dávky a důchodu může za určitých okolností vzniknout přeplatek.

**Předčasný
starobní
důchod
a odměna
pěstouna**

Výkon pěstounské péče se považuje za výdělečnou činnost, neboť při něm náleží pěstounovi odměna. Při možném souběhu například s pobíráním předčasného starobního důchodu je důležitá výše této odměny. Pokud přesáhne povolenou částku výdělku, nelze předčasný důchod dále pobírat. Pro pobírání předčasného starobního důchodu platí jistá omezení týkající se nemožnosti vykonávání výdělečné činnosti, jak bylo podrobně popsáno v [kapitole 3.2 Předčasný starobní důchod](#).

Jednu takovou situaci řešil i ochránce, na kterého se obrátila stěžovatelka, která pobírala předčasný starobní důchod. V žádosti o důchod však neuvedla, že pobírá také odměnu pěstouna ve výši 8 000 Kč měsíčně. ČSSZ tak po tomto zjištění vyčíslila přeplatek a uložila povinnost stěžovatelce, aby ho vrátila. Ochránce konstatoval, že ČSSZ uložila povinnost vrátit vzniklý přeplatek v souladu se zákonem, jednalo se o objektivní odpovědnost¹⁰.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 8 Ads 17/2014-33.

¹⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. 4414/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10820>

VIII.

Invalidní důchody

Podněty týkající se invalidních důchodů patří k nejčastějším v agendě ochránce. K podání podnětu vede stěžovatele zejména zamítnutí jejich žádosti o invalidní důchod nebo žádosti o jeho zvýšení, případně odnětí či snížení invalidního důchodu. Ochránce však hodnotí pouze správnost postupu úřadu při jejich vyřizování, neposuzuje odbornou medicínskou stránku věci, jak se často mylně domnívají ti, kteří se na něj obracejí. Lidé též nezřídka žádají ochránce o přezkoumání výše důchodu, který jim byl přiznán. Časté jsou i podněty s dotazy stěžovatelů na možný další postup v jejich důchodové záležitosti.

1. NÁROK NA INVALIDNÍ DŮCHOD

Základní podmínkou pro vznik nároku na invalidní důchod je **invalidita**. Bez odborného konstatování jejího vzniku nemůže být přiznán invalidní důchod. Zákon o důchodovém pojištění, který upravuje nárok na tento důchod,¹ k ní ale přidává další podmínku. Tou je **získání potřebné doby důchodového pojištění v rozhodném období**. Výjimkou je pouze situace, kdy **ke vzniku invalidity došlo z důvodu pracovního úrazu či nemoci z povolání, též invalidita třetího stupně z mládí**. Zákon rovněž stanoví podmínku věkové hranice 65 let, nad kterou nelze invalidní důchod přiznat.

Podmínky vzniku nároku na invalidní důchod

1.1 Invalidita a její vznik

Zákon o důchodovém pojištění definuje obsah pojmu invalidita. Je tak zřejmé, jaká kritéria musí splňovat zdravotní stav žadatele o invalidní důchod, aby ho posudkový lékař mohl označit za invalidního v určitém stupni. Protože ne každý, kdo se cítí být invalidním, jím ve smyslu uvedeného zákona skutečně je. Žadatelé o invalidní důchod často již po zjištění určité diagnózy předpokládají, že jsou z toho důvodu invalidní, zejména pokud pocítují zhoršení zdravotního stavu oproti předchozímu období.

Invalidita, pokles pracovní schopnosti

Posuzovaného² lze uznat za invalidního tehdy, pokud je jeho zdravotní stav dlouhodobě nepříznivý³ a současně pokud z důvodu tohoto dlouhodobě

¹ Ustanovení § 38 a následující zdp.

² Posuzovaným máme na mysli buď žadatele o invalidní důchod, nebo jeho příjemce, jehož zdravotní stav posuzuje posudkový lékař nebo posudková komise.

³ Za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav je pak považován zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti posuzované osoby významně pro její

nepříznivého zdravotního stavu nastal pokles jeho pracovní schopnosti⁴ nejméně o 35 %. Závažnost dopadu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu na pokles pracovní schopnosti posuzované osoby zákon zohledňuje nejen stanovením hranice pro samotný vznik invalidity, ale i vymezením tří stupňů invalidity podle zjištěné procentní míry poklesu pracovní schopnosti.

**Tři stupně
invalidity**

O invaliditu prvního stupně se jedná, poklesla-li pracovní schopnost posuzované osoby **nejméně o 35 %, avšak nejvíce o 49 %**, o **invaliditu druhého stupně**, pokud poklesla **nejméně o 50 %, nejvíce však o 69 %**. **Pokles pracovní schopnosti nejméně o 70 % znamená invaliditu třetího stupně.** Splní-li žadatel o invalidní důchod zákonem stanovené podmínky, je mu podle zjištěného stupně invalidity přiznán invalidní důchod pro invaliditu prvního, druhého nebo třetího stupně. Jinak je invalidita posuzována pro účely invalidního důchodu v mimořádných případech. Za invaliditu třetího stupně se pro tyto účely považuje též takové omezení tělesných, smyslových nebo duševních schopností, které má za následek neschopnost soustavné přípravy k pracovnímu uplatnění.⁵

1.2 Hodnocení invalidity

**Posudková
činnost**

Hodnocení odborné medicínské stránky věci **je v kompetenci posudkových lékařů, při soudním přezkumu v kompetenci posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí.** Soud může nechat vypracovat i znalecký posudek, ten však představuje důkazní prostředek poslední volby. Přednost mají posudky posudkových komisí MPSV, u kterých může soud v případě pochybností nechat zpracovat doplňující nebo srovnávací posudek. Tuto posloupnost potvrzuje i správní soudnictví.⁶

**Posuzování
invalidity
upravuje
vyhláška**

Posouzení invalidity je **odborná specializovaná činnost**, kdy je nutné hodnotit zdravotní postižení posuzované osoby jak samostatně, tak ve vzájemných souvislostech, aby byl zhodnocen jejich dopad na pokles pracovní schopnosti. Posuzující hodnotí, zda zdravotní postižení, kterým trpí posuzovaná osoba, mělo k určitému datu takový dopad na její pracovní schopnost, že jde o invaliditu určitého stupně. **Proces samotného posuzování upravuje vyhláška o posuzování invalidity.** V příloze pak upravuje procentní míry poklesu pracovní schopnosti pro jednotlivá zdravotní postižení.

**Posouzení
v případě více
zdravotních
postižení**

Je-li příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu posuzovaného více zdravotních postižení, hodnoty procentní míry poklesu pracovní schopnosti stanovené pro jednotlivá zdravotní postižení se nesčítají. V takovém

pracovní schopnost, pokud trvá déle než jeden rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než jeden rok.

⁴ Za pracovní schopnost zákon označuje schopnost vykonávat výdělečnou činnost odpovídající tělesným, smyslovým a duševním schopnostem posuzované osoby, s přihlédnutím ke vzdělání, kterého dosáhla, jejím zkušenostem, znalostem a předchozím výdělečným činnostem. Poklesem pracovní schopnosti zákon rozumí pokles schopnosti vykonávat výdělečnou činnost v důsledku omezení tělesných, smyslových a duševních schopností ve srovnání se stavem, který byl před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

⁵ Ustanovení § 42 odst. 1 zdpd.

⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2021, č. j. 3 Ads 300/2019-29.

případě posudkový lékař určí, které zdravotní postižení je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a stanoví procentní míru poklesu pracovní schopnosti podle něj se zřetelem k závažnosti vlivu ostatních zdravotních postižení na pokles pracovní schopnosti.

Za rozhodující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu se přitom považuje zdravotní postižení, které má nejvýznamnější dopad na pokles pracovní schopnosti posuzovaného. **Je-li příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu posuzovaného více zdravotních postižení a v důsledku jejich působení je pokles pracovní schopnosti větší, než odpovídá horní hranici míry poklesu pracovní schopnosti určené podle rozhodující příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, může posudkový lékař tuto horní hranici zvýšit až o deset procent.**

Vyhláška řeší i situaci, **když zdravotní postižení**, které je příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, není uvedeno v její příloze. Tehdy **stanoví posudkový lékař procentní míru poklesu pracovní schopnosti podle zdravotního postižení uvedeného v příloze, které je s ním funkčním dopadem nejvíce srovnatelné.**

Vyhláška neumožňuje zvýšit o více než o 10 % míru poklesu pracovní schopnosti za další zdravotní postižení, která nejsou vyhodnocena jako rozhodující příčina dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pojištěnce. To se nelíbilo stěžovateli, který se obrátil kasační stížností na Nejvyšší správní soud, protože vyhlášku považoval za nezákonnou a protiústavní. Soud se s jeho názorem neztotožnil a k otázce možného zvýšení procentní míry poklesu pracovní schopnosti konstatoval, že „vyhláška skýtá dostatečné možnosti pro individuální posouzení zdravotního stavu pojištěnců i při souběhu více zdravotních postižení. Ani ve stěžovatelově případě nevede ke zjevně nespravedlivému výsledku“.⁷

Zvýšení míry poklesu pracovní schopnosti o 10 %

1.3 Posudek o invaliditě

Na základě posouzení vypracovává posudkový lékař či posudková komise **posudek o invaliditě, který musí splňovat určité náležitosti. Ty rovněž stanoví vyhláška o posuzování invalidity**.⁸ Mezi **stěžejní náležitosti posudku patří výsledek posouzení zdravotního stavu a míru poklesu pracovní schopnosti a jeho odůvodnění**. Posudkové závěry o invaliditě a o datu jejího vzniku obsažené

Náležitosti posudku o invaliditě

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 Ads 290/2019-24.

⁸ Dle § 7 vyhlášky o posuzování invalidity musí posudek obsahovat označení posuzujícího orgánu sociálního zabezpečení a posuzovaného, účel posouzení a kdy k němu došlo, výčet rozhodujících podkladů o zdravotním stavu pojištěnce, z nichž se vycházelo při posouzení, skutková zjištění, ke kterým posuzující dospěl, výsledek posouzení zdravotního stavu a míru poklesu pracovní schopnosti a odůvodnění výsledku posouzení. Musí zároveň stanovit, zda se jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, procentní míru poklesu pracovní schopnosti, den vzniku invalidity, změny stupně invalidity nebo dne jejího zániku, schopnost využití zachované pracovní schopnosti u pojištěnce s mírou poklesu pracovní schopnosti nejméně o 35 % a nejvíce o 69 % a zda je pojištěnec s mírou poklesu pracovní schopnosti nejméně o 70 % schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. Též musí stanovit dobu platnosti posudku.

v posudku mají zásadní význam pro výsledek řízení o důchodu, protože posudek je v podstatě jediným podkladem potvrzujícím, zda je splněna podmínka invalidity. Výsledkem řízení je rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o invalidní důchod, pokud posuzující nezjistil invaliditu nebo nejsou-li splněny další podmínky stanovené zákonem pro vznik nároku na tento důchod. Posuzující se proto musí vypořádat se všemi zjištěnými skutečnostmi, které mohou být pro posouzení významné, a náležitě odůvodnit posudkové závěry, ke kterým dospěl.

1.4 Nutnost přesvědčivého odůvodnění posudkových závěrů v posudku o invaliditě

Správné stanovení okamžiku vzniku invalidity má zásadní význam pro vznik nároku na invalidní důchod. Je proto **nutné, aby se ČSZ při svém rozhodování opírala o posudek o invaliditě, který obsahuje všechny náležitosti, zejména přesvědčivé odůvodnění posudkových závěrů.** Ochránce proto při prošetření její rozhodovací činnosti vždy zkoumá, zda tomu tak bylo. Zjistí-li opak, sdělí ČSZ pochybnost o správnosti jejího rozhodnutí, které bylo vydáno na základě takového posudku. Požaduje pak po ní, aby zajistila nové posouzení invalidity v rámci mimořádné kontrolní lékařské prohlídky a vypracování bezvadného posudku, který splňuje kritéria úplnosti a přesvědčivosti posudkových závěrů.

1.5 Posouzení invalidity v případě, že již probíhalo řízení o invaliditě v zahraničí

Nutnost
vypořádat
se se závěry
řízení
o invaliditě
v zahraničí

Pokud již v případě některého žadatele o invalidní důchod proběhlo řízení o invaliditě v zahraničí, je třeba, aby se posudkový lékař seznámil s posudkem o zdravotním stavu z tohoto řízení a aby se ve svém posudku vypořádal s jeho závěry, jsou-li odlišné. Neučiní-li tak posudkový lékař, nejsou jeho posudkové závěry úplné a přesvědčivé. V těchto případech správní soudy ruší rozhodnutí o invalidním důchodu a požadují, aby si orgán sociálního zabezpečení vyžádal rozhodnutí cizozemského orgánu sociálního zabezpečení, včetně posudku o zdravotním stavu, o který se rozhodnutí opírá, a zohlednil jejich obsah.⁹

1.6 Správní soudy a jejich závěry k posuzování invalidity

Požadavky na
přesvědčivost
posudku
a jeho srozumitelnost pro
inteligentní
laiky

Nejvyšší správní soud se též opakovaně zabýval srozumitelností a přesvědčivostí posudku o invaliditě. Ve svých rozsudcích zdůrazňuje, že „při posouzení zdravotního stavu a souvisejícího zbytkového pracovního potenciálu posuzovaného posudkovým lékařem či komisí je třeba, aby takovýto lékařský posudek srozumitelně a přesvědčivě řešil rozhodné skutkové otázky. **Posuzující si musí být vědom, že jej nevypracovává pro jiného odborníka v rámci lékařské komunity, nýbrž pro pracovníky správních orgánů a správní soudce, tedy pro ,inteligentní**

⁹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 8 Ads 162/2016-29.

laiky' v oboru lékařství. Od takovýchto osob lze očekávat schopnost přesného logického myšlení a umění porozumět popisu skutkových zjištění a analýze jejich příčin, ovšem pouze za předpokladu, že text posudku bude formulován převážně za pomoci pojmů obecného jazyka a s důkladným vysvětlením souvislostí, jež jinak zná a chápe jen odborník-lékař¹⁰.

Posudkový lékař je při posouzení invalidity povinen postupovat v souladu s požadavky zákonnosti, zákazu svévole a zásady materiální pravdy. Ty se projevují v úplnosti a přesvědčivosti posudku.¹¹ Pokud posudek o invaliditě neobsahuje přesvědčivé odůvodnění posudkových závěrů, Nejvyšší správní soud ruší rozsudky krajských soudů s odkazem na dosavadní judikaturu, která nebyla při řízeních akceptována. Upozorňuje přitom na to, že aby byl posudek přesvědčivý, musí se posuzující zabývat i otázkami, zda mohla invalidita vznikat postupně, proč zdravotní stav nezakládal vznik invalidity již k dřívějšímu datu, proč nemohlo mít jiné zdravotní postižení vliv na pokles pracovní schopnosti apod.¹²

Konstantní judikatura se shoduje v tom, že datum vzniku invalidity je **objektivně existujícím stavem, nelze je stanovit na základě nahodilých skutečností**, jakými mohou být v konkrétních případech například hospitalizace, datum lékařského vyšetření či datum podání žádosti o invalidní důchod. Tento předpoklad ovšem platí pouze tehdy, je-li podle zdravotních změn a vyšetření možné spolehlivě usoudit, ke kterému datu invalidita skutečně vznikla. **Pokud nelze datum invalidity stanovit alespoň s vysokou pravděpodobností**, například vznikala-li invalidita postupně, **je třeba tuto skutečnost blíže zdůvodnit a uvést den, kdy již byla její existence nepochybná.**¹³ Ustanovení § 39 odst. 4 zdpo totiž stanoví, že: „*při určování poklesu pracovní schopnosti se vychází ze zdravotního stavu pojištěnce doloženého výsledky funkčních vyšetření*“.

Správní soudy však obecně nevylučují možnost stanovit vznik invalidity ke dni odborného lékařského vyšetření. V roce 2020 například Nejvyšší správní soud uvedl ke kasační stížnosti, kterou se zabýval: „*Jakkoli soud nezpochybňuje, že stěžovatelovy zdravotní obtíže mohly dosahovat závažnosti druhého stupně invalidity již před tímto datem, nejsou k tomu žádné záznamy a nelze takovou možnost postavit najisto, ani ji nelze určit s vysokou pravděpodobností. Pro určení data vzniku invalidity je proto rozhodné datum prvního dostupného nálezu, z něhož vyplynuly závažné kardiologické projevy.*“ Poukázal současně i na předchozí obdobné rozsudky.¹⁴

I v jiném případě, kdy se stěžovatel chtěl domoci uznání invalidity před 18. rokem věku, avšak chyběly přitom záznamy z předchozích let, rozhodl Nejvyšší

Požadavky na úplnost a přesvědčivost posudku

Objektivní určení data vzniku invalidity z pohledu správních soudů

Soudy a stanovení invalidity při absenci záznamů

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, č. j. 6 Ads 285/2016-38, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017-15.

¹¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 Ads 11/2013-20, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 5 Ads 94/2014-24.

¹² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 Ads 90/2020-44.

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 4 Ads 118/2010-174, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, č. j. 3 Ads 6/2004-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 Ads 252/2020-25.

¹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Ads 98/2020-76.

správní soud obdobně. Nezpochybnil, že „je možné, že invalidita třetího stupně existovala u stěžovatele již dříve než od září 2012, tedy od data určeného posudkovou komisí.¹⁵ Jelikož však z této doby chybí jakékoliv záznamy o stěžovateli, s výjimkou dvou zpráv pedagogicko-psychologické poradny z let 1995 a 1996, nelze takovou možnost postavit najisto“. **Soud se tak spokojil s přesvědčivým odůvodněním posudkové komise MPSV, že invaliditu před 18. rokem nemohla posoudit,** i když lékařská zpráva z května 2017 uváděla, že se jedná o poruchu autistického spektra od dětství. Konstatoval, že „v daném případě **s ohledem na absenci záznamů z rozhodných let** a velkou časovou prodlevu mezi 18. rokem života a první lékařskou zprávou nebylo možné určit datum vzniku invalidity ani s vysokou pravděpodobností, posudková komise proto vzala za rozhodné datum prvního kontaktu s psychiatrem, které je zdokumentováno v první dostupné lékařské zprávě“.

Invalidita
z mládí

Soud současně upozornil na to, že **tzv. invaliditou z mládí dle § 42 odst. 1 zdp je pouze stav odpovídající invaliditě třetího stupně či takové omezení tělesných, smyslových nebo duševních schopností, které má za následek neschopnost soustavné přípravy k pracovnímu uplatnění.** Za dané situace nebylo možné prokázat a určit, kdy stav stěžovatele dosáhl požadované intenzity, aby ho bylo možné označit za invaliditu třetího stupně. Při absenci objektivních informací z minulosti, které nebylo možné zpětně doplnit, dospěl soud k závěru, že „nelze učinit jednoznačný názor o tom, do jaké míry skutečnosti tvrzené stěžovatelem skutečně potvrzují rozvoj jeho onemocnění a do jaké míry či zda vůbec se v rozhodné době (tedy před 18. rokem života) stěžovatelovo onemocnění odráželo v poklesu jeho pracovní schopnosti či možnosti přípravy na budoucí povolání a s tím spojeným vznikem invalidity“. Proto se ztotožnil s hodnocením provedeným krajským soudem.

2. NÁVRH OCHRÁNCE NA ZMĚNU VNITŘNÍHO PŘEDPISU ČSSZ UPRAVUJÍCÍHO DATUM VZNIKU INVALIDITY

Vlastní
iniciativa
ochránce
ke změně
vnitřního
předpisu ČSSZ

Ochránce se při několika svých šetřeních setkal i s tím, že ČSSZ stanovila datum vzniku invalidity dnem, který uvedl žadatel o invalidní důchod v žádosti jako požadované datum přiznání důchodu, a odkazem na žádost též odůvodnila stanovení data vzniku invalidity.¹⁶ Jelikož se ukázalo, že takto postupovala podle vlastní metodiky, zabýval se postupem lékařů lékařské posudkové služby při stanovení data vzniku invalidity a obsahem vnitřního předpisu ČSSZ.¹⁷ Na základě připomínek ochránce ČSSZ uznala, že se datum vzniku invalidity neodvíjí od požadovaného data. V reakci na to ústřední ředitel ČSSZ vyhověl doporučení ochránce, aby změnil vnitřní předpis a zaslal ochránci doplněk k metodickému pokynu o posuzování invalidity. Ten nově upravuje možnosti stanovení data vzniku invalidity v případě, že vznik invalidity nelze stanovit požadovaným datem, například proto,

¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 1 Ads 82/2018-30.

¹⁶ Například zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. 3897/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11698>

¹⁷ Doporučení ochránce ke změně vnitřního předpisu ze dne 4. 11. 2019, sp. zn. 32/2019/SZD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7690>

že se v uvedený den ještě nejednalo o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, nebo datum nebylo v žádosti uvedeno nebo naopak lze doložit na podkladě důkazních prostředků datum vzniku invalidity dříve. Metodický pokyn také nově obsahuje i poměrně podrobně upravený postup při stanovování data vzniku invalidity do minulosti.

3. KULATÝ STŮL OCHRÁNCE K POSUZOVÁNÍ ZDRAVOTNÍHO STAVU

V rámci osvětové činnosti ochránce se v říjnu 2016 konal v Kanceláři veřejného ochránce práv **kulatý stůl na téma Posuzování zdravotního stavu pro dávkové účely**. Akce se vedle zaměstnanců Kanceláře zúčastnili zaměstnanci MPSV a ČSSZ pracující na úseku posudkové služby. Jejím cílem bylo seznámit účastníky se stanovisky ochránce z oblasti invalidních důchodů a dávek osobám se zdravotním postižením, vyměnit si zkušenosti z praxe a hledat řešení problémů, k nimž dochází. Důraz byl kladen především na nutnost dostatečného a přesvědčivého odůvodňování posudkových závěrů v posudcích a na jejich srozumitelnost pro osoby, které nemají odborné medicínské znalosti.

Kulatý stůl k posuzování zdravotního stavu

4. ZMĚNA STUPNĚ INVALIDITY NEBO JEJÍ ZÁNİK

Posudky o invaliditě jsou ve většině případů vydávány na určitou dobu platnosti, po níž následuje kontrolní lékařská prohlídka, neboť zdravotní stav se může v průběhu času měnit. Při kontrolní lékařské prohlídce může být zjištěno, že invalidita určitého stupně trvá, může však být též shledána změna stupně invalidity nebo konstatován její zánik. **Zjistí-li posudkový lékař změnu stupně invalidity, ČSSZ zvýší či sníží invalidní důchod. Shledá-li posudkový lékař, že invalidita zanikla, ČSSZ důchod odejme.** Rozhodnout o snížení či odnětí důchodu však nemůže bez posudku o invaliditě obsahujícího posudkový závěr o změně stupně invalidity nebo o jejím zániku.

Snížení či odnětí důchodu při změně stupně invalidity či jejím zániku

Sníží-li se stupeň invalidity nebo se invalidita odůzná, je mimořádně důležité klást zvýšený důraz na úplnost a přesvědčivost posudku. Má-li dojít ke snížení invalidního důchodu nebo k jeho odnětí, **posudek o invaliditě musí přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívá zlepšení nebo stabilizace zdravotního stavu, případně předchozí posudkový omyl.**

Stěžovatelům, jejichž podněty směřují především proti správnosti posouzení jejich invalidity, ochránce radí využít možné opravné prostředky, pokud dosud neuplynula lhůta k jejich podání. Tento postup je optimální, protože vždy dojde i k novému posouzení invalidity, jejího stupně a data jejího vzniku jiným posudkovým lékařem či posudkovou komisí MPSV. Tento postup může vést i k přehodnocení předchozího posudkového závěru. Současně ochránce vysvětluje poživatelům invalidního důchodu prvního či druhého stupně, kteří v podnětu poukazují na zhoršení jejich zdravotního stavu, že mohou s poukazem na tuto skutečnost požádat o zvýšení invalidního důchodu.

Procesní obrana proti rozhodnutím ve věci důchodu

5. TRANSFORMACE INVALIDNÍHO DŮCHODU NA STAROBNÍ

Přeměna
důchodu
na starobní
ve věku 65 let

V rámci rozhodnutí o transformaci invalidního důchodu na starobní při dosažení věku 65 let **se již zdravotní stav poživitele důchodu nepřezkoumává**. Nejvyšší správní soud řešil před časem na základě kasační stížnosti případ stěžovatele, který požadoval starobní důchod ve výši plného invalidního důchodu.¹⁸ Nelíbilo se mu, že mu byl starobní důchod přiznán ve výši jeho dosavadního invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně. Nejvyšší správní soud k věci uvedl, že rozhodným pro posouzení věci je § 61a zdpo. Dle tohoto ustanovení nárok na invalidní důchod zaniká dnem, kterým jeho poživitel dosáhl věku 65 let, tímto dnem vzniká tomuto poživiteli nárok na starobní důchod. Starobní důchod, na který takto vznikl nárok, náleží ve výši, v jaké náležel dosavadní invalidní důchod. Soud konstatoval, že „**se jedná o formální rozhodnutí, ve kterém nejsou znovu posuzována kritéria pro přiznání invalidního důchodu**. *Není tedy ani možné, aby žalovaná (ČSSZ) v rámci tohoto rozhodnutí výši důchodu jakkoli změnila*“.

6. POTŘEBNÁ DOBA POJIŠTĚNÍ, JEJÍ ROZSAH, ROZHODNÉ OBDOBÍ

Podmínka
doby pojištění

Pro vznik nároku na invalidní důchod musí žadatel zpravidla získat i určitou dobu důchodového pojištění v rozhodném období. Jak již bylo zmíněno výše, není tomu tak za situace, kdy invalidita nastala z důvodu pracovního úrazu či nemoci z povolání, případně jde-li o tzv. invaliditu z mládí.

Pro splnění podmínky potřebné doby pojištění je nutné získání důchodového pojištění v zákonem vymezeném rozsahu. U pojištěnce **ve věku nad 28 let** činí doba pojištění potřebná pro nárok na invalidní důchod **pět let z posledních deseti roků před vznikem invalidity**.

U pojištěnce staršího 38 let stačí, získal-li **v období posledních dvaceti let** (před vznikem invalidity) **deset let doby pojištění**. Podmínka potřebné doby pojištění se **též** považuje za splněnou, **pokud** pojištěnec dobu pojištění **získá v kterémkoliv období deseti roků po vzniku invalidity**.

Osoby mladší 28 let potřebují získat **kratší dobu** pojištění v závislosti na dosaženém věku, například žadateli o invalidní důchod ve věku 23 let postačí získání dvou let pojištění.

7. PŘÍKLADY SPRÁVNÉHO POSTUPU ORGÁNŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Výčet případů
správného
postupu úřadu

Pokud ochránce při vyřizování podnětů týkajících se invalidních důchodů **neshledá pochybení ČSSZ, pouze vysvětlí situaci i s odkazy na platnou právní úpravu**. Mezi takové případy patří podněty s výhradami vůči zamítnutí žádosti o invalidní důchod, pokud invalidní žadatel nesplnil podmínku potřebné doby důchodového pojištění pro nárok na invalidní důchod, případně když posudkový lékař nezjistil

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Ads 358/2017-54.

invaliditu žadatele nebo vyšší stupeň invalidity. **Ochránce nepožaduje nápravu, pokud se mu posudek o invaliditě, na jehož základě ČSSZ rozhodovala, jeví jako úplný a přesvědčivě odůvodněný, nezjistí-li jiné pochybení úřadu.**

Ochránce nežádal nápravu ani v případě delšího trvání řízení o invalidním důchodu, pokud probíhalo plynule a ČSSZ rozhodla v zákonné lhůtě, avšak lhůta se prodlužovala o dobu potřebnou k došetřování rozhodných skutečností. Jako správný postup úřadu vyhodnotil ochránce též případy, kdy ČSSZ přiznala stěžovateli invalidní důchod až od data doplacení chybějící doby důchodového pojištění, přestože jeho invalidita vznikla k dřívějšímu datu.

8. PŘÍKLADY OCHRÁNCEM ZJIŠTĚNÝCH POCHYBENÍ ORGÁŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

V řadě případů však ochránce v rámci šetření konstatuje pochybení ČSSZ a požaduje po ní přijetí odpovídajících opatření k nápravě. V následujícím textu jsou popsány některé z případů, kdy tomu tak bylo. K nejzávažnějším zjištěným pochybením patří nepřiznání invalidního důchodu, přestože náležel, neobnovení výplaty tohoto důchodu, i když nadále náležel, jakož i přiznání invalidního důchodu od jiného data a v nižším stupni, než náležel. Ochránce zjistil i jiná pochybení, například zamítnutí žádosti o invalidní důchod v situaci, kdy posudkový lékař neodůvodnil posudkové závěry, avšak ČSSZ žádost i po nápravě zamítla, neboť důchod nenáležel. Setkal se i s případy, kdy ČSSZ poskytla nižší doplatek invalidního důchodu, než náležel, jakož i s nesprávným postupem při vyřizování žádosti o změnu výše důchodu.

Výčet
ochráncem
zjištěných
pochybení
úřadu

8.1 Nepřiznání invalidního důchodu, přestože náležel

Ochránce se poměrně často setkává s podněty, které zasílají příbuzní osob s duševním onemocněním, jejichž žádosti o invalidní důchod byly zamítnuty z důvodu chybějící doby pojištění. Právě v jejich případě shledává nejčastěji důvod pro požadavek konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky za účelem přezkoumání správnosti data vzniku invalidity. Některé z nich jsou popsány níže.

Ochránce například prošetřoval **podnět manželů ve věci zamítnutí žádosti jejich syna, který byl shledán invalidním pro paranoidní schizofrenii od okamžiku, kdy byl hospitalizován, protože byl již masivně paranoidní a hrozilo i jeho agresivní jednání.**¹⁹ Důvodem zamítnutí žádosti bylo nesplnění podmínky doby pojištění v rozhodném období. Syn stěžovatelů byl **shledán invalidním od srpna 2015 datem započeti jeho hospitalizace.** Ochránce však zjistil, že ČSSZ rozhodla na základě posudků, jejichž závěry byly nepřesvědčivé, v rozporu s údaji ohledně předchozího období a dopadu zdravotního stavu posuzovaného na pracovní schopnost. Ten nedokončil studium, vykazoval podivné chování a nevládl zapojení do pracovního procesu. Byl přitom bez náhledu na své onemocnění, nevyhledal proto potřebnou léčbu.

Stanovení
invalidity
kvalifi-
kovaným
odhadem

¹⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 9. 2017, sp. zn. 7582/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5706>

Vzhledem k nedostatkům posudku ČSSZ zajistila konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Uznala přitom, že kromě data lékařského nálezu **existují podpůrně i jiné možnosti, na jejichž základě lze uznat invaliditu.** Jedná se například o vydání posudku lékaře pracovnílékařských služeb o ztrátě zdravotní způsobilosti k práci, zkrácení úvazku ze zdravotních důvodů, převedení na jinou práci, ukončení či přerušení výdělečné činnosti nebo soustavné přípravy na pracovní uplatnění ze zdravotních důvodů.

Syn stěžovatelů byl **nově uznán částečně invalidním již od ledna 2008, kdy se podle kvalifikovaného posudkového odhadu již jednalo o projevy schizofrenie, s podstatným odklonem od normy ve většině očekávaných výkonů a rolí.** ČSSZ mu poté přiznala důchod pro mladého invalidu (od ledna 2017 ve výši přibližně 9 500 Kč měsíčně) a doplatek důchodu za období ode dne, kdy mu náležel.

Stanovení
invalidity na
základě zpráv
psychiatrické
nemocnice
a dalších
důkazů

Ochránce šetřil i **podnět matky žadatele invalidního pro paranoidní schizofrenii, jehož žádost ČSSZ zamítla** rovněž z důvodu nezískání potřebné doby pojištění v rozhodném období.²⁰ Ochránce zjistil, že rozhodla na základě nepřesvědčivého posudku, který stanovil **datum vzniku invalidity dnem propuštění z hospitalizace na psychiatrické klinice (listopad 2013), avšak nezabýval se vůbec vývojem jeho zdravotního stavu v předchozím období a průběhem psychiatrické péče o posuzovaného.**

Po upozornění ochránce dala ČSSZ podnět k **provedení mimořádné kontrolní lékařské prohlídky.** V novém posudku ČSSZ **přehodnotila a přesvědčivě odůvodnila datum vzniku invalidity.** Stalo se tak **i díky zohlednění údajů uvedených ve znaleckém posudku zpracovaném pro soud ve věci omezení svéprávnosti posuzovaného, jakož i ze zdravotnické dokumentace psychiatrické kliniky, kde se posuzovaný léčil** od května 2007, jakož i z propouštěcích zpráv z hospitalizací, které nebyly podkladem při původním posouzení. **Náprava pochybení vedla k přiznání částečného invalidního důchodu od května 2007** do konce roku 2009, invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně od ledna do října 2010 a invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně od listopadu 2010, jakož i k poskytnutí doplatku důchodu ve vysoké částce.

Stanovení
invalidity
člověka
s duševním
onemocněním
na základě
nové odborné
zprávy

I v dalším případě ochránce zjistil, že ČSSZ rozhodla o žádosti člověka s duševním onemocněním na základě posudku, který nebyl přesvědčivě odůvodněn. ČSSZ uznala syna stěžovatelky invalidním pro **paranoidní schizofrenii od října 2016 datem psychiatrického vyšetření, při němž u něj byla potvrzena tato diagnóza.**²¹ Žádost ale zamítla pro chybějící dobu pojištění v rozhodném období. Posudek byl nepřesvědčivý, co se týče zdravotního stavu v předchozím období a jeho dopadu na schopnost vykonávat pracovní činnost. Stěžovatelka k podnětu **přiložila lékařskou zprávu ordinace klinické psychologie pro děti a dospělé, v jejíž péči byl posuzovaný již od svých devíti let.** Vyplynulo z ní, že po celou dobu školní docházky měl velké psychické problémy a nedokázal se socializovat. Obsahovala i odborný názor, že se jednalo o Aspergerův syndrom či o projev dětské schizofrenie.

²⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 11. 2021, sp. zn. 7055/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11676>

²¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 5. 2019, sp. zn. 3035/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11620>

ČSSZ s ohledem na nepřesvědčivost odůvodnění posudku **zajistila konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky**. Při ní přehodnotila posudkový závěr o datu vzniku invalidity. **Posudková lékařka nově určila vznik invalidity (časově) od září 1999** s tím, že od ledna 2010 jde o invaliditu druhého stupně a od července 2016 třetího stupně. Své závěry v posudku i podrobně odůvodnila. ČSSZ přiznala žadateli invalidní důchod a poskytla mu též vysoký doplatek důchodu za předchozí období.

Ochránce prošetřil také **podnět neúspěšné žadatelky o invalidní důchod, která byla uznána invalidní pro hraniční poruchu osobnosti**. Ta zpochybnila správnost postupu při vyřizování její žádosti, stanovené datum vzniku invalidity i započtenou dobu důchodového pojištění.²² Ochránce zjistil, že **ČSSZ zamítla žádost stěžovatelky, i když nebylo řádně odůvodněno datum vzniku invalidity. Pochybnosti také tím, že nezhodnotila označenou a doloženou dobu pojištění z titulu péče o dítě do čtyř let**. Stěžovatelka přitom dobu označila v předchozí žádosti o důchod a doložila ji rodným listem syna a svým čestným prohlášením. ČSSZ nesprávně aplikovala ustanovení o výchově dítěte upravující jinou situaci, tedy splnění podmínky pro nárok ženy na starobní důchod, která má vliv na důchodový věk. Na zhodnocení doby péče o dítě do čtyř let věku se tato podmínka nevztahuje.

Nesprávné
hodnocení
doby péče
o dítě do čtyř
let věku

ČSSZ pochybení napravila zajištěním mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Při ní byl vypracován řádně odůvodněný posudek. Rovněž započítala chybně opomenutou dobu pojištění. V důsledku toho přiznala stěžovateli invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně od června 2020 a doplatek důchodu za období od data jeho přiznání.

Na ochránce se s žádostí o pomoc obrátil podnětem též **stěžovatel, jehož opakované žádosti o invalidní důchod ČSSZ zamítla, avšak ochránce zjistil, že se při jejím vyřizování dopustila dvou pochybení**.²³ Prvním z nich bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti, i když posudek neobsahoval odůvodnění data vzniku invalidity. **V průběhu šetření ČSSZ dodatečně odůvodnila stanovené datum vzniku invalidity**. Vznik invalidity byl určen od dubna 2016, kdy probíhala první hospitalizace stěžovatele a bylo dokladováno jeho psychické onemocnění odborným psychiatrickým nálezem.

Započtení
doby studia
a odůvodnění
posudku

Dalším zjištěným pochybením bylo **nesprávné posouzení nároku stěžovatele na invalidní důchod. ČSSZ stěžovateli nezapočítala dobu studia před dosažením věku 18 let po ukončení povinné školní docházky**, i když se pro účely splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod tato doba považuje za dobu pojištění. Na základě zásahu ochránce **ČSSZ přiznala stěžovateli invalidní důchod a doplatila mu ho od roku 2016**.

²² Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 5. 2022, sp. zn. 6943/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11128>

²³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 9. 2021, sp. zn. 870/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11678>

8.2 Neobnovení výplaty invalidního důchodu, i když nadále náležel

Obnovení
výplaty
důchodu
po jejím
předchozím
zastavení

Ochránce též šetřil podnět stěžovatelky, v jejímž případě **ČSSZ pochybila, když zamítla žádost o obnovu výplaty invalidního důchodu.**²⁴ Stěžovatelka pobírala od roku 2003 částečný invalidní důchod, její invalidita byla opakovaně potvrzována, stejně jako první stupeň invalidity od roku 2010. **V roce 2012 se ale nepodrobila vyšetření zdravotního stavu,** i když k tomu byla opakovaně vyzvána, s upozorněním na možné následky. **ČSSZ proto zastavila výplatu invalidního důchodu.** Tento postup byl v pořádku.

V roce 2015 stěžovatelka požádala opět o invalidní důchod. ČSSZ však její žádost zamítla s tím, že není invalidní. Z posudku ale nevyplývalo, ke kterému dni a z jakého důvodu měla invalidita zaniknout. ČSSZ navíc žádost nesprávně posoudila a vyřídila, protože ve chvíli jejího podání byla pouze zastavena výplata invalidního důchodu, důchod nebyl stěžovateli odňat. Jestliže ČSSZ rozhodla o zastavení výplaty invalidního důchodu proto, že se stěžovatelka nepodrobila vyšetření zdravotního stavu, další žádost stěžovatelky měla posoudit jako žádost o obnovení výplaty invalidního důchodu. Poté, co ČSSZ posoudila zdravotní stav stěžovatelky, měla její žádosti buď vyhovět, nebo rozhodnout o odnětí invalidního důchodu od určitého data, nikoliv žádost zamítnout.

Po upozornění ochránce **ČSSZ zajistila konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Při té posudkový lékař uznal stěžovatelku nadále invalidní v prvním stupni ode dne zastavení výplaty důchodu. ČSSZ jí proto poté výplatu invalidního důchodu obnovila a zaslala jí i jeho doplatek.**

8.3 Přiznání invalidního důchodu od jiného data, než náležel

Posun vzniku
invalidity
po zvážení
významu
nálezu
s odesláním
k vyšetření

Ochránce se zabýval **podnětem stěžovatele, který pobíral nízký invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně z důvodu onkologického a urologického onemocnění.**²⁵ Stěžovatele posudkový lékař uznal od dubna 1999 částečně invalidním a od prosince 1999 plně invalidním. Stalo se tak v souvislosti s přechodem posuzovaného z pracovní neschopnosti do částečné a poté plné invalidity. Posudková lékařka uvedla pouze, že částečná invalidita byla stanovena tzv. konzultací. Ze spisu přitom vyplynulo, že datum vzniku invalidity bylo stanoveno i s ohledem na závěry lékařské zprávy urologického oddělení nemocnice, kde probíhala léčba stěžovatele. **V době podání podnětu v roce 2019 pobíral invalidní důchod pro invaliditu III. stupně v částce necelých 8 000 Kč měsíčně.**

Ochránce zjistil, že ČSSZ rozhodla na základě posudku, který se mu nejevil jako úplný a přesvědčivý. **ČSSZ to uznala a nařídila mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku. Při ní vypracovala posudková lékařka již podrobně odůvodněný posudek o invaliditě. Přehodnotila datum vzniku invalidity a uznala jej o více než dva roky dříve datem opětovného laboratorního nálezu a odeslání na nefrologii.**

²⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 9. 2017, sp. zn. 917/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11680>

²⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 2. 2020, sp. zn. 1723/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8708>

Uvedla, že se v čase ukázala významnost skutečností zjištěných v období let 1997 až 1998. Proto stav v této době již zhodnotila jako omezující možnost pracovního zařazení i pracovní výkonnosti. Na základě nového posudku ČSSZ **rozhodla o přiznání částečného invalidního důchodu a následného důchodu pro invaliditu III. stupně v nové výši a o poskytnutí doplatku.** Důchod byl zvýšen o 1 800 Kč měsíčně.

Ochránce šetřil rovněž **podnět manželů**, kteří měli pochybnost o správnosti vyřízení žádosti jejich syna o invalidní důchod. **Zjistil pochybení spočívající v přiznání důchodu od pozdějšího data a v nižší výši, než náležel.**²⁶ I v tomto případě ČSSZ nesprávně rozhodla v situaci, kdy **nebyl přesvědčivě odůvodněn posudkový závěr o datu vzniku invalidity.** Stěžovatel byl shledán invalidní pro reziduální schizofrenii ve fázi těžké poruchy. **Z posudku nebylo patrné, jak posudkový lékař dospěl ke stanovení data vzniku částečné invalidity až od prosince 2009.**

Po upozornění ochránce ČSSZ zajistila mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku, při které byl vypracován nový řádně odůvodněný posudek. **Posuzovaný byl uznán částečně invalidním již od prosince 2004,** protože **propouštěcí zpráva z opakované hospitalizace v nemocnici dokládala, že se již tehdy u pacienta jednalo o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav s dopadem na schopnost soustavné výdělečné činnosti.** Datum změny částečné invalidity na plnou stanovil posudkový lékař od prosince 2009 na základě závěrů psychologického vyšetření v nemocnici. **ČSSZ přiznala posuzovanému invalidní důchod od dřívějšího data, též důchod zvýšila a vyplatila doplatek důchodu od ledna 2006 ve vysoké částce. Důchod nově činil 11 000 Kč měsíčně oproti částce 4 000 Kč měsíčně, kterou pobíral v době podání podnětu.**

Ochránce též docílil **nápravy pochybení ČSSZ v případě stěžovatelky, které ČSSZ přiznala od září 2016 nízký invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně pro zdravotní stav daný paranoidní schizofrenií ve fázi zvláště těžkého postižení.**²⁷ Důchod činil **přibližně 3 000 Kč měsíčně.** V posudku, na jehož základě ČSSZ rozhodovala, sice posudkový lékař odůvodnil stupeň zjištěné invalidity, **nezabýval se v něm však zdravotním stavem stěžovatelky v předchozím období, i když z podkladů vyplýval rozvoj schizofrenní poruchy v řádu několika let.**

Při mimořádné kontrolní lékařské prohlídce **došlo k přehodnocení vzniku invalidity.** Ta byla uznána již od září 2015. Tehdy ošetřující psychiatr posuzované poprvé konstatoval duševní poruchu ze schizofrenního okruhu a doporučil jí hospitalizaci. Posuzovaná ji neakceptovala. Posudkové závěry v nově vypracovaném posudku posudkový lékař již podrobně odůvodnil. ČSSZ následně stěžovatelce přiznala invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně od nově stanoveného data vzniku invalidity a od téhož data jí poukázala i doplatek důchodu ve vyšší částce. **Nově pobírala invalidní důchod ve výši 9 400 Kč měsíčně.**

V jiném šetření se ochránce zabýval případem stěžovatele, u kterého **došlo v rámci řízení o námitkách k výraznému a překvapivému posunu data vzniku**

Posun vzniku invalidity po zvážení údajů z dřívější hospitalizace

Posun vzniku invalidity po zohlednění dřívějšího doporučení hospitalizace

Přehodnocení výrazné a překvapivé změny data vzniku invalidity v řízení o námitkách

²⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 8. 2019, sp. zn. 4389/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11672>

²⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 11. 2019, sp. zn. 2586/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11666>

invalidity (z dubna 2017 na září 1988), což mělo za následek snížení jeho invalidního důchodu, protože výpočet byl prováděn podle předchozí právní úpravy.²⁸ Ochránce přitom zjistil, že ČSSZ rozhodovala na základě neúplného posudku o invaliditě. Proto ji na to upozornil. Z lékařských zpráv totiž vyplynulo, že posuzovaný byl opakovaně hospitalizován v psychiatrické léčebně, ale propouštěcí zprávy z hospitalizací z let 2016 a 2017 nebyly mezi podklady pro posouzení zdravotního stavu. K výraznému zpětnému posunu data vzniku invalidity přitom došlo i přes trvalou pracovní aktivitu posuzovaného v té době, kdy pracoval jako lesní dělník.

ČSSZ poukazovala na metodiku lékařské posudkové služby, která praví, že vzniklo-li zdravotní postižení v útlém věku a mladistvý po skončení povinné školní docházky nastoupil do zaměstnání nebo na střední školu, lze stanovit datum vzniku invalidity již od druhého dne účasti na pojištění. **Datum vzniku invalidity se podle tohoto pravidla stanoví jednotně dnem 2. 9. po nástupu na střední školu, případně do zaměstnání. Podle ochránce lze sice datum vzniku invalidity takto stanovit, neznamená to však, že se invalidita mladých v případě existence zdravotního postižení takto stanoví bez zohlednění dalších skutečností.**

Ochránce naproti tomu poukázal i na vnitřní předpis Ministerstva práce a sociálních věcí. Ten uvádí, že pracuje-li pojištěnec s využitím svého vzdělání, zkušeností, znalostí, vykonává výdělečnou činnost v plném rozsahu a adekvátní své kvalifikaci, je účasten soustavné přípravy pro pracovní uplatnění (za obvyklých, standardních podmínek), svědčí to o posudkově málo významném dopadu zdravotního postižení na tělesné, smyslové a duševní schopnosti, a tím o nepodstatném dopadu na jeho pracovní schopnost.

ČSSZ nejprve odmítla závěr přehodnotit, nakonec po upozornění ochránce přistoupila k nařízení mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. **Posudkový lékař vznik invalidity v prvním stupni nově stanovil na březen 2013 a vznik invalidity třetího stupně od listopadu 2016. V důsledku toho ČSSZ invalidní důchod zvýšila.**

Chybné
stanovení
data vzniku
invalidity
dnem
vyžádání
tiskopisu od
ošetřujícího
lékaře

Ochránce šetřil i **podnět stěžovatelky** pobírající nízký invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně poté, co byla **uznána invalidní od prosince 2014 pro paranoidní schizofrenii** ve fázi těžkého onemocnění.²⁹ **Datum vzniku invalidity** bylo přitom v posudku stroze označeno **datem vyžádání tiskopisu T 400 od ošetřujícího lékaře**, což nebylo možné vnímat jako přesvědčivé odůvodnění okamžiku vzniku invalidity.

ČSSZ po upozornění ochránce zajistila konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Posudkový lékař v rámci ní stanovil datum vzniku invalidity nově dnem propuštění z hospitalizace z Psychiatrické léčebny (květen 2014). Tento lékařský nález měl být proto podkladem pro posouzení zdravotního stavu a též součástí spisové dokumentace, avšak nebyl.

Konala se proto další mimořádná kontrolní lékařská prohlídka, při níž posudkový lékař vycházel i z dalších zpráv ošetřujících psychiatrů a z doloženého výpisu

²⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 2. 2019 a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. 6845/2018/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11682> a <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11684>

²⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 5188/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6512>

zdravotní pojišťovny o přehledu úhrad zdravotní péče. Na základě těchto podkladů kontaktoval i psychoterapeutické sanatorium, kde se posuzovaná též léčila, za účelem získání dalších lékařských zpráv. Ty se již dohledat nepodařilo, avšak **na základě údajů poskytnutých zmíněnými subjekty stanovil posudkový lékař vznik invalidity kvalifikovaným odhadem na březen 2011.** Změna data vzniku invalidity vedla ke zvýšení invalidního důchodu a jeho doplacení, i když nebyl využit výpočet důchodu v mimořádných případech z důvodu nesplnění podmínek zdpo.

Ochránce se podrobně zabýval i podnětem **stěžovatelky, jejímuž synovi s organickou poruchou osobnosti byl přiznán invalidní důchod od pozdějšího data, než náležel, a v nižší výši.**³⁰ Zjistil, že ČSSZ rozhodla o žádosti, i když posudkový závěr o datu vzniku invalidity nebyl řádně odůvodněn. Tuto chybu ČSSZ neodstranila ani v námitkovém řízení. Posudek nebyl řádně odůvodněn, přestože posudkový lékař stanovil pozdější **datum vzniku invalidity (leden 2013 – ke dni psychiatrického vyšetření)** než předchozí, který shledal invaliditu ke dni ukončení hospitalizace v psychiatrické nemocnici (červenec 2012). To bylo **krátce po dosažení věku 28 let.** S touto věkovou hranicí přitom zdpo spojuje možnost užiti srovnávacího výpočtu výše důchodu pro tzv. mladé invalidy (při splnění dalších podmínek).

ČSSZ pochybení uznala a vyvolala mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku. Při ní byl vypracován řádně odůvodněný posudek a **potvrzen vznik invalidity k dřívějšímu datu (od prosince 2011).** Posudkový lékař popsal postupné zhoršování zdravotního stavu posuzovaného s tím, že vyšetření koncem roku 2011 již prokazuje, že mohl nastat významnější pokles pracovní schopnosti. Zdravotní stav se pak rychle zhoršoval, jak dokládá propouštěcí zpráva z hospitalizace z července 2012 a další zpráva z listopadu 2015. Od uvedených dat proto konstatoval změnu stupně invalidity z prvního na druhý a poté na třetí stupeň. V reakci na to **ČSSZ vydala rozhodnutí, kterými přiznala posuzovanému invalidní důchod od dřívějšího data a ve zvýšené částce** (přibližně o 1 500 Kč měsíčně) a poskytla mu doplatek důchodu. Ochránce současně upozornil stěžovatelku na možnost dobrovolného doplacení doby pojištění tak, aby jejímu synovi mohla být stanovena vyšší výše invalidního důchodu v mimořádných případech jako u tzv. mladých invalidů.

Ochránce se zabýval **také žádostí o posouzení správnosti výše invalidního důchodu, kterou mu zaslal stěžovatel invalidní pro schizofektivní psychózu. Ten pobíral nízký invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně.**³¹ Ochránce zjistil, že **datum vzniku invalidity odpovídá dni podání žádosti o invalidní důchod (listopad 2010),** i když posudkový lékař zmiňoval předchozí opakované hospitalizace v psychiatrické léčebně. Nevyžádal si ale propouštěcí zprávy z psychiatrické léčebny. První hospitalizace pro tuto poruchu však proběhla již v roce 2004 a údaj o hospitalizacích byl zaznamenán i v tiskopisu T400.

Po upozornění ochránce došlo při mimořádné kontrolní lékařské prohlídce k **přehodnocení data vzniku invalidity (duben 2008).** ČSSZ též **započetla dobu studia, kterou dosud nezhodnotila.** Při hodnocení doby pojištění vycházela mimo

Posun vzniku invalidity na základě zhodnocení vývoje onemocnění

Chybné stanovení vzniku invalidity dnem podání žádosti o důchod

³⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 8. 2019, sp. zn. 2909/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11670>

³¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 1. 2019, sp. zn. 6599/2007/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7692>

jiné z údajů uvedených žádostí o invalidní důchod, kde bylo uvedeno, že stěžovatel studoval od září 2001 do září 2006 na střední odborné škole a na středním odborném učilišti dopravním a mechanizačním. Uvedl též, že v období let 2004 až 2005 studium na škole ze zdravotních důvodů přerušil.

Jednalo se ale o nesprávnou informaci, stěžovatel pouze opakoval ročník. Na základě započtení studia coby další doby pojištění a posunu data vzniku invalidity **došlo ke splnění podmínek pro výpočet invalidního důchodu v mimořádných případech**. ČSSZ přiznala stěžovateli tuto zvýhodněnou výši důchodu a jeho doplatek. **Důchod se výrazně zvýšil, a to z částky necelých 6 000 Kč měsíčně na přibližně 11 tisíc měsíčně.**

Posun vzniku
invalidity po
zhodnocení
vývoje
onemocnění
ze současného
pohledu

Ochránce šetřil i **podnět jiného stěžovatele s duševním onemocněním**, o jehož žádosti ČSSZ rozhodla na základě posudku, který též neobsahoval přesvědčivé odůvodnění data vzniku invalidity.³² **Vznik invalidity byl stanoven bez bližšího vysvětlení datem psychiatrického nálezu (leden 2018).** ČSSZ pochybení napравила a zajistila konání mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Jejím výsledkem byl podrobný a přesvědčivě odůvodněný posudek o invaliditě.

Posudková lékařka uznala invaliditu k dřívějšímu datu (červen 2017), kdy se již u posuzovaného projevila psychotická porucha a byl přijat do psychiatrické nemocnice. Posuzující lékařka ale též uvedla, že toto datum vzniku invalidity lze určit až z dnešního pohledu, protože datum první hospitalizace bylo možné považovat za akutní stav. Jeho dlouhodobost byla doložena až dalším průběhem a ústavní léčbou v roce 2019. ČSSZ přiznala stěžovateli invalidní důchod již od června 2017 a poukázala mu doplatek důchodu. Protože byl důchod přiznán v minimální výši garantované zákonem, zvýšen byl pouze o zákonnou valorizaci.

Přehodnocení
vzniku
invalidity na
základě kvali-
fikovaného
odhadu

Šetření ochránce vedl i v případě stěžovatele s duševním onemocněním, který pobíral od května 2005 plný invalidní důchod.³³ ČSSZ v jeho případě pochybila, když rozhodla o invalidním důchodu na základě záznamu o jednání, v němž **nebylo odůvodněno stanovení data vzniku invalidity (květen 2005).**

V rámci šetření ochránce vyvolala ČSSZ mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku, jejímž výsledkem bylo odůvodnění data vzniku invalidity a též jeho **přehodnocení na březen 2002** na základě kvalifikovaného odhadu posudkové lékařky. Ta se podrobně zabývala osobní a pracovní anamnézou stěžovatele, zjištěními, která nasvědčují rozvoji jeho duševního onemocnění způsobujícího pokles pracovní schopnosti. Za příčinu jeho dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu v období od března 2002 do prosince 2004 označila poruchu osobnosti, v dalším období pak schizofrenii. Na základě nového posudku ČSSZ přiznala stěžovateli plný invalidní důchod od března 2002 a od ledna 2010 důchod pro invaliditu třetího stupně. Poukázala mu i doplatek důchodu.

³² Zpráva o šetření ochránce ze dne 14. 12. 2020, sp. zn. 3080/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11662>

³³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 3. 2020, sp. zn. 2604/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11644>

8.4 Přiznání invalidního důchodu v nižším stupni, než náležel

Ochránce též šetřil **podnět stěžovatelky, jejíž dcera pobírající invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně žádala o jeho zvýšení.** V rozporu s doloženými lékařskými zprávami však byla shledána nadále invalidní ve druhém stupni invalidity.³⁴ Ochránce zjistil, že ČSSZ o žádosti rozhodla, i když v posudku nebyl přesvědčivě odůvodněn posudkový závěr o datu vzniku invalidity (prosinec 2014 – datem vyhotovení posudku při zjišťovací prohlídce). V posudku byly přitom zmíněny záchvaty stěžovatelky od jara 2013 a její opakované hospitalizace v roce 2014.

Stěžovatelka **k žádosti přiložila lékařské zprávy, které hovořily o epilepsii v nekompenzované těžké formě,** s těžkým omezením denních aktivit. Nasvědčovaly tomu, že by se mohlo jednat o vyšší stupeň invalidity. Ochránce proto seznámil ČSSZ se svými pochybnostmi.

Po jeho upozornění ČSSZ zajistila konání **mimořádné kontrolní lékařské prohlídky. Při ní byly přehodnoceny posudkové závěry o stupni invalidity** (nově stanoven třetí stupeň invalidity), jakož i o datu jejího vzniku (září 2013). ČSSZ poté přiznala stěžovateli důchod od dřívějšího data a doplatek důchodu.

Chybné stanovení data vzniku invalidity i jejího stupně

8.5 Zamítnutí žádosti o invalidní důchod v situaci, kdy nebyly odůvodněny posudkové závěry (avšak i po nápravě byla žádost zamítnuta, neboť důchod nenáležel)

Ochránce prošetřil i **podnět stěžovatele invalidního pro diabetes mellitus 2. typu,** o jehož žádosti ČSSZ rozhodla, aniž vzala v potaz, že posudek nebyl blíže odůvodněn a nezabýval se obdobím předchozí léčby.³⁵ Stěžovatel byl shledán invalidním od dubna 2018. Jelikož ale získal v rozhodném období pouze čtyři roky pojištění namísto potřebných pěti let, ČSSZ žádost zamítla.

Posun vzniku invalidity u onemocnění diabetem

Pochybení ČSSZ napравила zajištěním mimořádné kontrolní lékařské prohlídky, během níž posudkový lékař již **řádně odůvodnil nový posudek. Rovněž přehodnotil okamžik vzniku invalidity.** Stanovil jej o několik měsíců dříve (od ledna 2018) v návaznosti na závěry diabetologického vyšetření z tohoto data, na které byl posuzovaný odeslán svým praktickým lékařem pro dekompenzaci jeho onemocnění. Avšak stěžovatel nezískal ani v nově stanoveném rozhodném období potřebnou dobu pojištění, změna proto nevedla ke vzniku nároku na invalidní důchod. Má ale možnost doplatit kratší dobu pojištění za období evidence u úřadu práce, na což ho ochránce upozornil.

Ochránce též zjistil **pochybení v případě stěžovatelky invalidní pro psychiatrické onemocnění, u které byl počátek invalidity nesprávně určen dnem vypracování tiskopisu T400 ošetřujícím lékařem (srpen 2011),** tedy zjevně nahodilým datem.³⁶ V daném případě se též zabýval nesrovnalostmi v zohledněné době

Posun vzniku invalidity chybné stanoveného dnem vypracování tiskopisu T400

³⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 11. 2. 2019, sp. zn. 3783/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11650>

³⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. 3352/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11660>

³⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 1. 2018, sp. zn. 6370/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11696>

pojištění při vyřizování opakované žádosti stěžovatelky o invalidní důchod. V tomto směru pochybení nezjistil, protože žadatelka se zpětně odhlásila z pojištění s tím, že nebyla po určitou dobu již osobou samostatně výdělečně činnou.

Po upozornění ochránce ČSSZ vyvolala mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku. Při ní bylo stanoveno **nové datum vzniku invalidity (únor 2011) k nálezu psychiatrické ambulance**. V novém posudku bylo též vysvětleno, že dřívější stavy posuzované hodnotí posudková lékařka pouze jako psychické dekompenzace situačně vázané na úmrtí, rozvod, ztrátu zaměstnání a problémy s dcerou, odpovídaly krátkodobé dočasné pracovní neschopnosti. Ani přehodnocení data vzniku invalidity nevedlo v případě stěžovatelky ke vzniku nároku na invalidní důchod z důvodu chybějící doby pojištění. Ochránce ji poučil o možnosti požádat o odstranění tvrdosti zákona.

Odůvodnění
vzniku
invalidity
při absenci
důkazů
z dřívější doby

Ochránce konstatoval pochybení ČSSZ i při rozhodování o žádosti o invalidní důchod **stěžovatele s postižením sluchu. I v jeho případě nebyly blíže odůvodněny posudkové závěry** o datu vzniku invalidity.³⁷ Posudková lékařka toto datum (únor 2009) určila bez jakýchkoliv podrobností datem ORL vyšetření. Ve zdravotní anamnéze i v lékařském nálezu byl přitom údaj o tom, že stěžovatel podstoupil operaci ucha již v roce 1987. Stěžovatel sice nepochybně nezískal dobu pojištění v rozhodném období, tvrdil ale, že je postižen již od dětství a nemůže kvůli tomu pracovat. Svě tvrzení ale nikterak nedoložil.

ČSSZ v průběhu šetření vyvolala mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku, při níž **posudková lékařka potvrdila stanovené datum vzniku invalidity. Současně ho v novém posudku již přesvědčivě odůvodnila**. Podle ní je sice z dokumentace patrné, že posuzovaný podstoupil asi v 11 letech operaci pravého ucha, ta ale není blíže specifikovaná. Existuje přitom jen jediné zjištěné vyšetření sluchu stěžovatele, které dokladuje zhoršení jeho sluchu takového stupně, že omezuje možnost pracovního zařazení.

Objektivní lékařská dokumentace o době vývoje sluchové vady chybí, první objektivní vyšetření z ORL se proto shoduje se stanoveným datem vzniku invalidity. Posudková lékařka uvedla, že se jí nepodařilo získat starou lékařskou dokumentaci, a tím pádem ani **žádný objektivní důkaz** o poklesu pracovní schopnosti posuzovaného před tímto datem, i když se o to pokoušela. Jelikož již bylo stanovené datum vzniku invalidity v novém posudku o invaliditě posudkovou lékařkou přesvědčivě odůvodněno, ochránce shledal přijaté opatření k nápravě jako dostatečné.

8.6 Poskytnutí nižšího doplatku invalidního důchodu, než náležel

Dalším pochybením, kterým se ochránce musel zabývat i v oblasti invalidních důchodů, je chybný rozsah poskytnutého doplatku důchodu po vydání rozhodnutí o změně výše důchodu. Jelikož **o této problematice pojednává samostatná kapitola VI sborníku Doplatek důchodu**, je zde toto pochybení pouze pro úplnost zmíněno

³⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. 2549/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11664>

ve výčtu těch, se kterými se ochránce setkal při šetření podnětů z této oblasti v období od vydání předchozího sborníku.

8.7 Nezaslání posudku o invaliditě

Ochránce zhodnotil i dosud ojedinělý podnět **stěžovatele pobývajícího v zahraničí, který poukazoval na to, že nebyl vyrozuměn o výsledku kontrolní lékařské prohlídky**. Ta měla proběhnout po skončení platnosti předchozího posudku o invaliditě.³⁸ Namítal, že mu nebyl zaslán stejnopis o posudku o invaliditě z této prohlídky, z něhož by vyplynulo, že je nadále invalidní v prvním stupni. Na dotaz u ČSSZ mu bylo pouze sděleno, že do zahraničí orgán sociálního zabezpečení posudky nezasílá.

Nezaslání posudku z kontrolní lékařské prohlídky do zahraničí

Podle zopsz OSSZ a ČSSZ předá nebo zašle občanu do 7 dnů stejnopis posudku vydaného při zjišťovací a kontrolní lékařské prohlídce nebo pro řízení o námitkách. Proto **ČSSZ měla stěžovateli bez dalšího do 7 dnů zaslat stejnopis posudku o invaliditě**. Poté, co ochránce upozornil Městskou správu sociálního zabezpečení Brno na pochybení, **došlo v této věci k nápravě. Posudek byl stěžovateli doručen i s písemnou omluvou**.

Stěžovatel v podnětu poukazoval i na zhoršení svého zdravotního stavu a možnost, že je invalidní ve vyšším stupni. Ochránce ale neshledal důvody k zásahu vůči ČSSZ, protože vyhotovený posudek považoval za úplný a přesvědčivě odůvodněný. Proto stěžovatele v této věci odkázal na možnost podat žádost o zvýšení invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu.

8.8 Nesprávné vyřízení žádosti o změnu výše invalidního důchodu

Ochránce se setkal také s případy nesprávného vyřízení žádostí o změnu výše invalidního důchodu. Zabýval se například podnětem stěžovatele, jehož **písemnou žádost o změnu výše jeho invalidního důchodu ČSSZ považovala za vyřízenou pouhým neformálním přípisem**. Nevydala rozhodnutí, proti kterému by se mohl v případě nesouhlasu bránit uplatněním námitek.³⁹ **Teprve po upozornění ochránce na chybný postup vydala rozhodnutí o žádosti stěžovatele a po uplatnění jeho námitek též rozhodnutí o námitkách**. Jelikož měl stěžovatel výhrady i proti rozhodnutí o námitkách, podal poté správní žalobu.

Ochránce prošetřoval rovněž podnět stěžovatelky, jejíž **žádost o přiznání invalidního důchodu od dřívějšího data ČSSZ vyřídila jako opožděné námitky**. V důsledku toho došlo i k překročení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí o této žádosti. Případům, kdy ochránce zjistil chybu při vyřizování žádosti o důchod či žádosti o změnu jeho výše se věnuje samostatná **kapitola V tohoto sborníku Změnové řízení**. Z ní se lze dozvědět více o závěrech šetření ochránce v jednotlivých případech a o nápravě, které bylo v důsledku toho dosaženo.

Žádost o změnu výše důchodu nesprávně vyřízena pouhým přípisem

³⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 8. 2018, sp. zn. 1905/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11584>

³⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 6553/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11626>

IX.

Výpočet výše invalidního důchodu

V rámci agendy invalidních důchodů se na ochránce poměrně často obrací svými podněty i stěžovatelé požadující přezkoumání výše svého invalidního důchodu. Stává se to zejména tehdy, když výši svého důchodu vnímají jako nepřiměřeně nízkou. Ochránce po zhodnocení věci zpravidla zjistí, že důchod byl vypočten správně. V těchto případech stěžovateli pouze vysvětlí způsob výpočtu důchodu s odkazy na platnou právní úpravu. Pokud ale zjistí, že důchod byl přiznán v nesprávné výši, požaduje po ČSSZ zjednání nápravy.

1. STANOVENÍ VÝŠE ZÁKLADNÍ A PROCENTNÍ VÝMĚRY INVALIDNÍHO DŮCHODU

Výši invalidního důchodu upravuje zdpo.¹ **Ovlivňuje ji přitom nejen získaná doba pojištění a dosažené výdělků, ale i uznaný stupeň invalidity, v některých případech i věk** toho, komu je invalidní důchod přiznáván. Výše invalidního důchodu je dána součtem základní a procentní výměry. Výše základní výměry je pro všechny důchody stejná. Je stanovena procentní sazbou (10 %) z průměrné mzdy měsíčně. Pro rok 2022 činila částku 3 900 Kč měsíčně, pro rok 2023 částku 4 040 Kč měsíčně.

Procentní
výměra
invalidního
důchodu

Výše procentní výměry invalidního důchodu se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění získané do dosažení stanoveného důchodového věku, a to v závislosti na zjištěném stupni invalidity. Do doby pojištění se započítává i dopočtená doba, což je doba ode dne vzniku nároku na invalidní důchod do dosažení stanoveného důchodového věku.

Procentní sazba výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění činí u invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně 0,5 %, u invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně 0,75 % a u invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně 1,5 %.² Zákon přitom garantuje nejnižší procentní výměru ve výši 770 Kč měsíčně, a to bez ohledu na stanovený stupeň invalidity.

¹ Ustanovení § 41 a 42 zdpo.

² Ustanovení § 41 odst. 2 a 4 zdpo.

2. VÝŠE INVALIDNÍHO DŮCHODU V MIMOŘÁDNÝCH PŘÍPÁDECH

Zákon o důchodovém pojištění upravuje v některých případech, které označuje jako mimořádné, odlišný způsob stanovení procentní výměry invalidního důchodu. Ten pak není odvozen z výdělků dosažených před vznikem invalidity. Musí však být splněny určité zákonem stanovené podmínky.

Ustanovení o výši důchodu v mimořádných případech³ je odrazem principu solidarity českého důchodového systému. Na invalidní důchod má podle zákona nárok i osoba, která z důvodu vzniku zdravotního postižení v mladém věku neměla možnost dosáhnout dostatečné doby pojištění a výdělků, případně neměla ani možnost být pojištěna. **Výpočet** v mimořádných případech proto **zaručuje** invalidům z mládí **nejnižší procentní výměru důchodu odvozenou od průměrné měsíční mzdy**.

Podle zákona má nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně osoba, která dosáhla věku alespoň 18 let, má trvalý pobyt na území České republiky a je invalidní pro invaliditu třetího stupně, jestliže její invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu. V jejím případě, tedy v případě tzv. invalidů z mládí, **činí procentní výměra invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně 45 % výpočtového základu**, kdy se pro účely stanovení výpočtového základu za osobní vyměřovací základ považuje všeobecný vyměřovací základ, který o dva roky předchází roku přiznání tohoto invalidního důchodu, vynásobený přepočítacím koeficientem pro úpravu tohoto všeobecného vyměřovacího základu.⁴

Procentní výměra důchodu v případě invalidity z mládí

Takto stanovená výše procentní výměry je i minimální výší procentní výměry u důchodů osob, jejichž **invalidita** třetího stupně vznikla **před dosažením věku 28 let** (tzv. mladí invalidé), **pokud je období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod kryto dobou pojištění nebo doba nekrytá pojištěním je kratší jednoho roku**.

Minimální procentní výměra důchodu u mladých invalidů a osob s patnácti lety pojištění

Výpočet důchodu v mimořádných případech se týká také osob, které získaly ke dni vzniku nároku na invalidní důchod alespoň 15 roků pojištění bez náhradních dob. Je-li v uvedených případech přiznáván invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, činí minimální výše procentní výměry důchodu v mimořádných případech polovinu takto vypočtené částky. U důchodu pro invaliditu prvního stupně činí její třetinu.

3. VÝPOČET PROCENTNÍ VÝMĚRY PŘI ZMĚNĚ STUPNĚ INVALIDITY

Stávající důchodový systém zná od 1. 1. 2010 pouze jeden invalidní důchod, rozlišuje ale tři stupně invalidity. Výše invalidního důchodu pak odpovídá zjištěnému stupni invalidity. Dojde-li časem ke změně zdravotního stavu poživatele invalidního důchodu a je shledána změna stupně jeho invalidity, změní se i výše jeho důchodu.

³ Ustanovení § 42 zdpd.

⁴ Výši všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok stanoví dle § 17 odst. 2 zdpd prováděcí právní předpis do 30. 9. následujícího kalendářního roku, a to ve výši průměrné měsíční mzdy zjištěné Českým statistickým úřadem za kalendářní rok.

V závislosti na zjištěné změně stupně invalidity je nově určena výše invalidního důchodu. Ta je přiznána ode dne, od něhož došlo ke změně stupně invalidity.

Změna
procentní
výměry
důchodu při
změně stupně
invalidity

Základní výměra důchodu zůstává beze změny, nově je stanovena pouze výše procentní výměry důchodu. **Vychází se přitom z dosavadní procentní výměry, která se buď zvýší, nebo sníží pomocí přepočítacího koeficientu.** Vzhledem k popsanému způsobu výpočtu důchodu po změně stupně invalidity se ochránce musí v šetřených případech zabývat i správností předchozího výpočtu invalidního důchodu, protože chybný výpočet původní procentní výměry důchodu by měl za následek i při použití správného přepočítacího koeficientu nesprávně vypočtenou výši důchodu.

4. PŘÍKLADY NESPRÁVNÉHO VÝPOČTU INVALIDNÍHO DŮCHODU V PRAXI OCHRÁNCE

K častým stěžovatelům na výši invalidního důchodu, jejichž podněty se ochránce zabývá, patří zejména ti, kterým byl přiznán nízký invalidní důchod v mladém věku, a znají někoho, komu byl v obdobném věku přiznán důchod vyšší podle výpočtu v mimořádných případech. U těchto stěžovatelů ochránce zkoumá, zda splnili podmínky zákona pro využití tohoto výpočtu či nikoliv, zda jim byl nízký důchod přiznán oprávněně, nebo zda jim měl být přiznán důchod vyšší. Ochránce ověřuje též započtení všech dob důchodového pojištění a správnost výpočtu důchodu. Zjistí-li pochybení, dochází většinou po upozornění úřadu k nápravě spočívající ve vydání rozhodnutí o zvýšení důchodu a poskytnutí doplatku za předchozí období.

4.1 Přiznání invalidního důchodu v nižší výši z důvodu neprovedení srovnávacího výpočtu v mimořádných případech

Případy
pochybení
při výpočtu
důchodu
mladých
invalidů
do 28 let
v agendě
ochránce

K tomuto nesprávnému postupu došlo například v případě **stěžovatelky, která ochránce požádala o prošetření svého nízkého invalidního důchodu.**⁵ V rámci šetření ochránce zjistil pochybení ČSSZ spočívající v přiznání invalidního důchodu v nižší částce, než podle zákona náležel. V daném případě ČSSZ přiznala stěžovatelce pro její zdravotní stav daný schizofrenií a depresí v srpnu 2006 invalidní důchod od května téhož roku. Důchod stanovila ve výši necelých 4 000 Kč měsíčně, po dodatečném zápočtu nově prokázaných výdělků důchod zvýšila o 500 Kč.

Ochránce zjistil, že nízký důchod byl stěžovatelce **přiznán krátce před dosažením věku 28 let.** Z jejího osobního listu důchodového pojištění přitom vyplývalo, že **období od 18 let věku do vzniku nároku na důchod měla kryté dobou pojištění.** ČSSZ proto měla při výpočtu důchodu zohlednit i ustanovení zákona o výši důchodu v mimořádných případech. Z rozhodnutí o přiznání důchodu však vyplývalo, že tento výpočet nebyl při stanovení výše důchodu stěžovatelky použit, i když by byl pro ni vzhledem k jejím velmi nízkým výdělkům výhodnější.

⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 3. 2018, sp. zn. 6378/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11196>

Po upozornění ochránce ČSSZ uznala, že stěžovatelka splnila zákonné podmínky pro výpočet tehdejšího plného invalidního důchodu v mimořádných případech, a jelikož byl pro ni příznivější, **zvýšila** v lednu 2018 **důchod stěžovatelky** ode dne jeho přiznání. Důchod činil **částku 6 880 Kč měsíčně, byl tedy téměř o 2 400 Kč vyšší, než byla původní částka.**

Současně ČSSZ doplatila stěžovateli důchod za předchozí období podle ustanovení zdp⁶, podle něhož, došlo-li k chybnému výpočtu důchodu na základě nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení, mělo by být zvýšení důchodu doplaceno od data, od něhož změněná výše důchodu náleží (nejdříve však od 1. 1. 2006). Jelikož byl stěžovateli přiznán důchod v nižší částce, než v jaké náležel, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení, ČSSZ jí doplatila důchod od data jeho přiznání, tedy od května 2006.

Ochránce se též zabýval **podnětem stěžovatelky, která měla oprávněnou pochybnost o správnosti velmi nízkého invalidního důchodu svého syna.**⁷ Tomu byl přiznán v srpnu 2011 invalidní důchod pro jeho duševní onemocnění krátce **před dosažením věku 28 let** v nejnižší tehdy zákonem garantované výši **3 000 Kč měsíčně.** Stěžovatelka v podnětu zpochybňovala správnost stanoveného data vzniku invalidity.

Po prošetření věci ochránce sice nezjistil pochybení související s uznaným okamžikem vzniku invalidity posuzovaného, zjistil však pochybení spočívající v přiznání invalidního důchodu v nižší částce, než náležel, z důvodu opomenutí provedení výpočtu důchodu v mimořádných případech. Chybné rozhodnutí přitom ČSSZ neopravila ani v řízení o námitkách, přestože ty obsahovaly i žádost o přehodnocení výše přiznaného důchodu. Až v průběhu šetření ochránce ČSSZ pochybení uznala a **vydala rozhodnutí o zvýšení invalidního důchodu syna stěžovatelky** (ke dni jeho přiznání od srpna 2011 **nově ve výši 9 035 Kč měsíčně**). Poskytla mu též doplatek důchodu od data jeho přiznání.

4.2 Přiznání důchodu v nižší výši při neprovedení srovnávacího výpočtu v mimořádných případech a dopad chyby na přepočítání důchodu při změně stupně invalidity

Ochránce též prošetřoval případ stěžovatele, který ho požádal o přezkoumání výše svého nízkého invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně.⁸ **Stěžovatel se stal částečně invalidním v roce 2001 ve věku 26 let,** tehdy mu byl přiznán důchod v nejnižší zákonem garantované výši. V roce 2020 podal stěžovatel žádost o zvýšení důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Byl uznán invalidní ve třetím stupni pro bolestivý syndrom bederní páteře s těžkým funkčním postižením. Změna výše důchodu v důsledku změny stupně invalidity byla provedena přepočtem stávající výše procentní výměry důchodu pomocí přepočítacího koeficientu.

Případ nesprávného výpočtu důchodu mladého invalidy při změně stupně invalidity v agendě ochránce

⁶ Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp.

⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 7. 2022, sp. zn. 7213/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11182>

⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 3. 2022, sp. zn. 3075/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10178>

Společně se základní výměrou dosáhl jeho důchod ke dni zvýšení částky pouze 6 458 Kč měsíčně.

Ochránce zjistil, že se **ČSSZ dopustila v roce 2001 pochybení, když neprovedla výpočet procentní výměry ze všeobecného vyměřovacího základu**, i když žadatel o důchod splnil podmínky zákona pro využití tohoto výpočtu. Období nekryté dobou pojištění od 18 let věku do vzniku nároku na částečný invalidní důchod nepřesahovalo jeden rok. ČSSZ tehdy pro nárok nezhodnotila dlouhodobou evidenci stěžovatele na úřadu práce. V průběhu šetření ochránce ČSSZ pochybení napravila, **důchod stěžovatele přepočítla**. Od zvýšení stupně invalidity činil jeho invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně **téměř 10 000 Kč měsíčně** a byl dále valorizován. Vzhledem k chybě ČSSZ obdržel stěžovatel doplatek důchodu za období delší pěti let, tedy již od 1. 1. 2006.

Výše popsané případy se týkaly osob spadajících do skupiny tzv. mladých invalidů, kdy invalidita vznikla před dosažením věku 28 let, a období od 18 let věku do vzniku nároku na invalidní důchod bylo kryto potřebnou dobou pojištění. Za dobu pojištění se pro tyto účely považuje i doba studia na střední nebo vysoké škole v České republice po ukončení povinné školní docházky do dosažení věku 18 let a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia (tato doba není od 1. 1. 2010 dobou účasti na důchodovém pojištění), doba, po kterou byl pojištěnec veden v evidenci krajské pobočky úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, a náhradní doba pojištění, i když doba pojištění netrvala ani jeden rok.

A i když mladý invalida dosáhl výdělků použitelných pro výpočet invalidního důchodu, je **orgán sociálního zabezpečení povinen při stanovení výše procentní výměry jeho důchodu nejprve zjistit, který způsob výpočtu důchodu je pro něj výhodnější**. Zjišťuje, zda je výhodnější výpočet na základě dosažených výdělků a získané doby pojištění nebo zaručená nejnižší procentní výměra dle výpočtu v mimořádných případech. Po provedení srovnávacího výpočtu **musí přiznat** invalidnímu žadateli **procentní výměru** důchodu v té výši, která je **výhodnější**.

Důchodová problematika je složitá, proto mladí invalidé nemohou vždy sami zjistit, že došlo k chybě, a upozornit ČSSZ, že splňují podmínky stanovené zákonem pro výpočet důchodu v mimořádných případech. Není proto na škodu, pokud poživatel důchodu, který se stal invalidním ve věku do 28 let, v případě pochybností o správnosti rozhodnutí namítne z opatrnosti možnost výpočtu v mimořádných případech, než aby došlo k tomu, že by pobíral nižší důchod, než mu náleží.

Po podání takové námítky se ČSSZ musí věcí zabývat a invalidní důchod přepočíst nebo námitku zamítnout a vypořádat. Je na ní, aby v odůvodnění rozhodnutí případně vysvětlila, proč konkrétní žadatel nemá nárok na tento výpočet. Uvedený postup lze doporučit i v případě jiných poživatelů invalidních důchodů, kteří pochybují o správnosti výše svého důchodu, neboť škála možných pochybení se neomezuje pouze na tyto případy.

4.3 Neprovedení srovnávacího výpočtu s výší důchodu v mimořádných případech při získání 15 let doby pojištění a dopad této chyby na výpočet starobního důchodu

Ochránce šetřil také podnět **stěžovatelky, u které ČSSZ v řízení o částečném invalidním důchodu, který jí byl přiznán pro chronickou bolest zad v roce 1999, nepřihlédla** při stanovení výše důchodu k tomu, že získala alespoň 15 let doby pojištění bez náhradních dob pojištění, a neprovedla výpočet mimořádné výše dle zdpo.⁹ Tato chyba se po čase projevila i ve výši jejího následného starobního důchodu. ČSSZ při stanovení výše starobního důchodu v roce 2007 neprovedla správně výpočet zachovaného výpočtového základu, neboť nevycházela ze správné částky.

Účelem zachovaného výpočtového základu je, že žádný z budoucích důchodů pojištěnce, který již pobíral některý z důchodů, nesmí být vyměřen z nižšího výpočtového základu, než ze kterého byl vyměřen důchod dřívější. Ochraňuje tedy pojištěnce při vyměření nového důchodu pro případ, že by po přiznání důchodu došlo ke snížení jeho osobního vyměřovacího základu. ČSSZ sice zachovaný výpočtový základ použila, ale stanovila jej chybně.

Na základě šetření ochránce a jeho upozornění **ČSSZ důchod přepočítla**, starobní důchod zvýšila a poskytla jí doplatek důchodu od data jeho přiznání. Oproti původně stanovené částce 4 560 Kč měsíčně činil nově vypočtený starobní důchod téměř 7 000 Kč měsíčně.

Případ
chybného
výpočtu
důchodu osoby
s patnácti
lety pojištění
v agendě
ochránce

4.4 Nesprávný výpočet invalidního důchodu v důsledku nezhodnocení doby studia

Ochránce se setkal i s případem **stěžovatelky s duševním onemocněním, která měla nízký invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně**. Konstatoval vícero pochybení ČSSZ při rozhodování o jejím invalidním důchodu.¹⁰ Zjistil, že **úřad nezhodnotil dobu jejího studia na střední škole**, i když pracovní anamnéza stěžovatelky, včetně studia, byla na základě profesních dotazníků zachycena i v posudcích o invaliditě. ČSSZ však rozpor mezi údaji o pracovní anamnéze a svou evidencí dob účasti stěžovatelky na pojištění neřešila, a nevyhodnotila tak všechny rozhodné skutečnosti v dostatečném rozsahu.

Nezhodnocení doby studia na gymnáziu přitom mělo vliv na výši důchodu. ČSSZ přitom zhodnotila pro účely nároku na důchod a jeho výši dobu studia stěžovatelky na Masarykově univerzitě v Brně v době od září 1996 do října 1998. Bylo tedy jisté, že má ukončené středoškolské vzdělání. Ochránce dále zjistil, že ČSSZ při rozhodování nezhodnotila ani dobu evidence stěžovatelky na úřadu práce od května 2012 do května 2013. Toto pochybení však úřad sám napravil.

Mimoto ochránce zjistil i pochybení posudkové lékařky posuzující při opakovaném posouzení zdravotní stav stěžovatelky, která se v posudku o invaliditě

Případ
nezhodnocení
doby studia
při výpočtu
invalidního
důchodu
v agendě
ochránce

⁹ Zpráva o šetření ze dne 3. 5. 2021, sp. zn. 7494/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11206>

¹⁰ Zpráva o šetření ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 1611/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11202>

nevypořádala s předchozím závěrem o vzniku invalidity k dřívějšímu datu, k němuž dospěl posudkový lékař v předchozím námitkovém řízení. Toto pochybení ale nemělo vliv na nárok stěžovatelky a na datum přiznání důchodu.

ČSSZ dodatečně předmětnou dobu studia započítala a v dubnu 2020 vydala rozhodnutí, kterým **zvýšila invalidní důchod** stěžovatelky ode dne jeho přiznání. Rovněž jí poskytla doplatek důchodu.

4.5 Neprovedení srovnávacího výpočtu s výší důchodu v mimořádných případech po doplacení doby pojištění

Případ
chybného
výpočtu
důchodu po
doplacení
pojištění
v agendě
ochránce

Ochránce šetřil též podnět, v němž si poživatel invalidního důchodu stěžoval na postup ČSSZ, která mu po **doplacení dobrovolného pojištění** nezvýšila invalidní důchod.¹¹ Zjistil, že ČSSZ pochybila v tom, že neprovedla srovnávací výpočet příznávného důchodu s výší důchodu v mimořádných případech. Na základě upozornění ochránce ČSSZ pochybení napravila. Tento výpočet provedla a dospěla k závěru, že stěžovateli náleží invalidní důchod tzv. mladého invalidy.

Na základě přepočtu mu zvýšila invalidní důchod na 11 640 Kč měsíčně a poskytla mu doplatek důchodu za období ode dne 4. 9. 2019, tedy ode dne doplacení dobrovolného pojištění. Stěžovatel byl uznán invalidním ve třetím stupni od května 2012. Vzhledem k datu jeho narození bylo nepochybné, že byl uznán invalidním před 28. rokem věku. Jeho důchod byl ale vypočten bez přihlédnutí k ustanovení o výpočtu v mimořádných případech.

Ochránce zjistil, že se ČSSZ dopustila nesprávného úředního postupu, který spočíval v **neprovedení srovnávacího výpočtu s výší důchodu v mimořádných případech**. Současně však konstatoval, že stěžovateli nemohl být přiznán doplatek důchodu za období přede dnem 4. 9. 2019, jak požadoval, protože před tímto datem nesplňoval zákonem stanovené podmínky, od dosažení věku 18 let do vzniku invalidity mu chybět více než 1 rok doby pojištění. Ke splnění této podmínky došlo právě až k uvedenému datu, kdy doplatil dobrovolné pojištění za období let 2009, 2010 a 2011. Teprve tímto okamžikem splnil stěžovatel všechny podmínky, které zákon požaduje k tomu, aby mohl pobírat invalidní důchod ve zvýšené výši.

5. VÝŠE DŮCHODU TRANSFORMOVANÉHO Z INVALIDNÍHO NA STAROBNÍ

Přeměněný
starobní
důchod ve výši
dosavadního
invalidního

Dnem, kterým poživatel invalidního důchodu dosáhne věku 65 let, nárok na invalidní důchod zaniká. Zároveň mu však tímto dnem **vznikne nárok na starobní důchod ve výši dosavadního invalidního důchodu.** Proto ČSSZ, i když vydává rozhodnutí o přiznání tohoto druhu starobního důchodu, jeho výpočet nově neprovádí.

¹¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 18. 11. 2020, sp. zn. 5360/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8662>

Ochránce se občas setkává s podněty stěžovatelů, kteří nerozumí tomu, proč při transformaci důchodu nebyl proveden přepočet jeho výše a nebyly jim dodatečně započteny doby důchodového pojištění, které získali v průběhu pobírání invalidního důchodu. V těchto případech jim ochránce vysvětluje platnou právní úpravu, zejména to, že poživatel tohoto typu starobního důchodu může požádat i o výpočet starobního důchodu podle obvyklých pravidel. Při vzniku nároku na oba důchody je mu pak přiznán důchod v částce, která je vyšší.

Ochránce obdržel v průběhu předchozích let řadu podnětů týkajících se sirotčích důchodů. Část z nich zaslaly vdovy, které neúspěšně žádaly o tento důchod pro své dítě, některé podněty zaslali i zletilí sirotci v souvislosti s odnětím sirotčího důchodu v průběhu jejich studia. Žadatelé o tento důchod někdy mylně předpokládají, že sirotčí důchod je přiznán a vyplácen každému osiřelému dítěti, případně že je po dobu studia vyplácen časově neomezeně. Zákon o důchodovém pojištění však stanoví podmínky, které je třeba splnit, aby byl sirotčí důchod přiznán a vyplácen. Dána je i maximální věková hranice, dokdy lze tento důchod pobírat.

1. PODMÍNKY NÁROKU NA SIROTČÍ DŮCHOD

Podmínka
nezaopatře-
nosti dítěte

Podmínky nároku na sirotčí důchod a jeho výši upravuje zdpo.¹ První podmínka pro vznik nároku na tento důchod se váže k osobě, které má být přiznán. **Musí jít o nezaopatřené dítě**, ať již nezletilé či zletilé. Další podmínkou je, že **zemřelý musí být buď rodičem nezaopatřeného dítěte, nebo osobou, která jej převzala do péče nahrazující péči rodičů** na základě rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče jiné osoby. Nárok na důchod tedy nevzniká po smrti pěstouna či pěstounky nebo jejich manžela či manželky. Smyslem sirotčího důchodu je kompenzovat alespoň částečně dítěti závislému na příjmu rodiče nebo osoby, která ho převzala do péče nahrazující péči rodičů, ztrátu příjmu po její smrti.

Podmínka
vztahu
k zemřelé
osobě

Třetí podmínka, která musí být splněna současně, se váže k osobě zemřelého. Ten musí být **ke dni smrti poživatelé starobního nebo invalidního důchodu nebo tím, kdo zemřel následkem pracovního úrazu, anebo tím, kdo splňuje podmínku získání potřebné doby důchodového pojištění** pro nárok na sirotčí důchod. Tu splňuje, pokud ke dni smrti získal potřebnou dobu pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo splnil podmínky nároku na starobní důchod.

Podmínka
doby pojištění

Podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod se pro účely nároku na sirotčí důchod považuje za splněnou též, pokud zemřelý získal alespoň polovinu potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod. To platí rovněž, získal-li **alespoň jeden rok pojištění v období posledních deseti let přede dnem smrti anebo jde-li o zemřelého staršího 38 let, získal-li alespoň dva roky pojištění v období posledních dvaceti let přede dnem smrti**. V tomto případě se do doby pojištění nezahrnují náhradní doby.

¹ Ustanovení § 52 a § 53 zdpo.

Tyto podmínky již odráží zmírnění právní úpravy, k němuž došlo na základě změny zdpo² s účinností od 1. 2. 2018. Účelem změny bylo další rozšíření skupiny osiřelých dětí, kterým vznikne nárok na sirotčí důchod. K předchozímu zmírnění právní úpravy došlo od 1. 1. 2012.³ Od tohoto data postačovala k získání nároku na sirotčí důchod alespoň polovina potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod. Přesto se ukázalo, že i takto nastavené podmínky jsou v případě některých žadatelů nesplnitelné. To pak vedlo po několika letech k jejich dalšímu zmírnění.

Důvodová zpráva k novele zdpo⁴ k tomu uvedla: „Rozšiřuje se okruh případů, kdy vznikne nárok na sirotčí důchod. Návrh umožní, aby nárok na sirotčí důchod vznikl i v případě, kdy zemřelý získal jen krátkou dobu důchodového pojištění, a proto osiřelému dítěti nárok na sirotčí důchod podle dosavadní právní úpravy nevznikl. Navrhuje se, aby nárok na sirotčí důchod vznikl i v případě, že bude získána stanovená minimální doba důchodového pojištění, tj. aspoň jeden rok, popřípadě u pojištěnce staršího 38 let aspoň dva roky. Období, ve kterém se bude sledovat splnění této podmínky, se přitom nemění. Bude se však vzhledem k tomu, že má postačovat jen tato velmi krátká doba pojištění, vyžadovat, aby se jednalo o dobu, za kterou se platí pojistné na důchodové pojištění.“

Nezaopatřeným dětem, kterým podle předchozí právní úpravy nevznikl nárok na sirotčí důchod pro nesplnění podmínky potřebné doby pojištění, lze přiznat sirotčí důchod **ode dne 1. 2. 2018**, pokud zemřelá osoba splnila **nově stanovenou mírnější podmínku doby pojištění**.⁵ O sirotčí důchod však musí požádat na příslušné OSSZ.

Ochránce změnu zákona přivítal jako krok správným směrem, neboť jeho předchůdci se dlouhodobě angažovali ve prospěch osiřelých dětí a opakovaně navrhovali zmírnění původní přísné právní úpravy.

2. ZAMÍTNUTÉ ŽÁDOSTI O SIROTČÍ DŮCHOD PO ZMÍRNĚNÍ PODMÍNEK V PRAXI OCHRÁNCE

Přes zmírnění podmínek pro nárok na sirotčí důchod se i v současnosti vyskytnou případy, kdy je žádost o sirotčí důchod zamítnuta z důvodu nezískání potřebné doby pojištění, i když jich není tolik, jak tomu bylo dříve. V takové situaci se neúspěšní žadatelé nezářídka obrazejí na ochránce svými podněty se žádostí o pomoc v této

² Zákonem č. 148/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³ Zákonem č. 470/2011 Sb., o kterém se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴ Důvodová zpráva ze dne 11. 5. 2016 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a další související zákony.

⁵ Čl. V Přechodné ustanovení: „Nároky na sirotčí důchod uvedené v § 52 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, jejichž podmínky byly splněny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, ale nezakládaly nárok před tímto dnem, se posuzují podle zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona; sirotčí důchod se v těchto případech přizná nejdříve ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

věci. Ochránce pak často prošetřuje nejen postup orgánu sociálního zabezpečení, ale pokouší se i zjistit, zda nelze dohledat další dobu důchodového pojištění zemřelého. Případně zjišťuje, zda nelze doplatit dlužné pojistné za dobu výkonu samostatné výdělečné činnosti zemřelého. Neprokáže-li se však získání potřebné doby pojištění, nepřísluší ochránci zasáhnout ve prospěch těchto žadatelů. Nemůže prominout nesplnění podmínky doby pojištění pro nárok na sirotčí důchod. Neúspěšné žadatele proto alespoň poučí o možnosti podat žádost o odstranění tvrdosti k rukám ministra práce a sociálních věcí.⁶ Tato možnost je reálná zejména tehdy, chybí-li pro vznik nároku na sirotčí důchod jen krátká doba pojištění, případně jsou-li dány jiné velmi závažné důvody.

Případy
oprávněně
zamítnutých
žádostí
o sirotčí
důchod
v agendě
ochránce

K případům, jimiž se ochránce v předchozím období zabýval, patřil i **podnět stěžovatelky, která opakovaně marně žádala o sirotčí důchod.**⁷ Z podnětu vyplynulo, že již v lednu 2015 podala žádost o sirotčí důchod pro své dvě děti. ČSSZ ji v únoru 2015 zamítla z důvodu nezískání potřebné doby pojištění. Opravný prostředek stěžovatelka neuplatnila. Namísto toho zaslala žádost o odstranění tvrdosti tehdejší ministryni práce a sociálních věcí. Ministryně však žádosti nevyhověla. Jelikož došlo ke zmírnění podmínek vzniku nároku na sirotčí důchod, podala stěžovatelka v březnu 2018 novou žádost. Avšak opět neúspěšně. ČSSZ ji zamítla ze stejného důvodu. **Zemřelý totiž získal v rozhodném období pouze 164 dnů pojištění (bez náhradních dob).** Stěžovatelka poté znovu uplatnila žádost o odstranění tvrdosti. Protože žádost obsahovala již zamítnuté důvody, byla odložena. S odstupem času se stěžovatelka obrátila v této věci i na ochránce. Ten ale po jejím zhodnocení potvrdil, že ČSSZ nemohla žádosti vyhovět, neboť nebyla splněna podmínka získání doby pojištění, a to ani ve zmírněném rozsahu jednoho roku. Proto stěžovatelce situaci pouze vysvětlil s ohledem na platnou právní úpravu a poučil ji, že žádost o odstranění tvrdosti lze sice podat opakovaně, nesmí však obsahovat tytéž důvody, co obsahovala žádost předchozí.

Ochránce též **šetřil podnět jiné stěžovatelky, jejíž žádost o sirotčí i vdovský důchod ČSSZ zamítla.**⁸ Její **zemřelý manžel nezískal v rozhodném období deseti let potřebný jeden rok pojištění. Získal pouze půl roku.** Protože měl podle podnětu v období let 2005 až 2008 v době výkonu trestu odnětí svobody pracovat, šetření ochránce zaměřil zejména tímto směrem. Pokud by se ukázalo, že dotýčný byl zařazen k pravidelnému výkonu prací, jednalo by se o dobu důchodového pojištění, kdyby si vydělal alespoň 400 Kč měsíčně. Bylo však zjištěno, že **zemřelý nebyl ve věznicích zařazen k pravidelnému výkonu prací.** Pouze občas vypomáhal v kuchyni. Věznice tak nemohly vystavit evidenční list důchodového pojištění s potvrzenou určitou dobou zaměstnání a zaslat jej ČSSZ, která by pak tuto dobu mohla zhodnotit. Stěžovatelka byla proto informována, že za dané situace je jedinou možností, jak se domoci přiznání sirotčích důchodů, podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona.

⁶ Ustanovení § 4 odst. 3 a § 106 zopsz.

⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 2. 2022, sp. zn. 6129/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11158>

⁸ Zpráva o šetření ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 4435/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11164>

Též v jiném šetřeném případě neshledal ochránce chybný postup úřadu. Jednalo se o **podnět partnerky zemřelého,⁹ jejíž žádost o sirotčí důchod pro jejího syna z října 2018 ČSSZ zamítla**. Důvodem bylo rovněž nesplnění podmínky potřebné doby pojištění. Proti rozhodnutí stěžovatelka námitky neuplatnila. Po čase pouze podala v březnu 2020 tehdejší ministryni práce a sociálních věcí žádost o odstranění tvrdosti. Ministryně však žádost v prosinci 2020 zamítla. V následujícím roce zaslala stěžovatelka podnět ochránci s tím, že ČSSZ nezohlednila některé doby výdělečné činnosti zemřelého. Z podnětu navíc vyplývalo, že měl opakovaně pobývat v cizině a tam i v některých obdobích pracovat.

Ochránce šetřením zjistil, že žádost byla uplatněna bez mezinárodního prvku a nebyly k ní přiloženy žádné doklady prokazující dosud neevidované doby pojištění zemřelého v České republice ani v cizině. Z podkladů bylo zřejmé, že nebylo prokázáno získání potřebné doby pojištění, i když příslušná OSSZ provedla šetření dob pojištění a veškerá prokázaná doba pojištění byla zhodnocena. Stěžovatelka v podnětu namítala nezohlednění doby pracovní činnosti zemřelého pro konkrétní firmu. V daném případě se ale jednalo o činnost na základě dohody o provedení práce. Ochránce po prošetření věci stěžovatelce vysvětlil, že **účast na důchodovém pojištění by vznikla, kdyby příjem z dohody o provedení práce přesáhl v kalendářním měsíci částku 10 tisíc Kč**. V případě zemřelého tomu tak nebylo. Proto ochránce nemohl ČSSZ vytýkat, že tuto dobu nezapočetla jako dobu důchodového pojištění.

Neúspěšné žadatele o sirotčí důchod však ochránce informuje i o tom, že výsledek řízení neznamená, že by v budoucnu nemohli podat žádost novou. Mohou tak učinit, doloží-li nebo alespoň v žádosti konkrétně označí další dobu důchodového pojištění zemřelého, pokud by dodatečně zjistili, že nějaká doba pojištění nebyla započtena v rozporu se skutečností. Tak tomu bylo i v tomto posledním případě, kdy vyšlo najevo, že stěžovatelka nalezla po čase písemnost zemřelého obsahující některé konkrétní informace o jeho pracovní činnosti v zahraničí. Proto byla poučena o výše uvedené možnosti.

3. TRVÁNÍ NÁROKU NA SIROTČÍ DŮCHOD

Sirotčí důchod pobírají jejich poživatelé po dobu, po kterou splňují zákonem stanovené podmínky. Jelikož důchod náleží po dobu, po kterou je dítě nezaopatřené, lze jej pobírat nejdéle do dne dovršení věku 26 let. Pokud poživatel důchodu přestane splňovat podmínku nezaopatřenosti z důvodu dosažení tohoto věku či z jiného důvodu, dojde k jeho odnětí.

⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. 2210/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11168>

4. NEZAOPATŘENÉ DÍTĚ, SOUSTAVNÁ PŘÍPRAVA NA BUDOUCÍ POVOLÁNÍ

Nezaopatřené
dítě

Zákon o důchodovém pojištění definuje pojmy dítě a nezaopatřené dítě.¹⁰ Za nezaopatřené dítě je považováno dítě do skončení povinné školní docházky a poté, **nejdéle do 26. roku věku**, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání nebo se na ně nemůže soustavně připravovat nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc či úraz, nebo z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je neschopno vykonávat výdělečnou činnost.

I v době přerušení studia z důvodu rizikového těhotenství, které je ve svých důsledcích srovnatelné s nemocí, je třeba považovat těhotnou studentku za nezaopatřené dítě ve smyslu zdpou.¹¹ V případě, kterým se zabýval správní soud, přerušila studentka vysoké školy studium z důvodu rizikového těhotenství. Šlo o těhotenství, u kterého se s ohledem na některé faktory dalo předpokládat větší ohrožení matky a plodu v průběhu těhotenství a porodu a bylo vedeno pod příslušnou diagnózou. ČSSZ studentce po přerušení studia sirotčí důchod odňala. Ta se ale úspěšně bránila žalobou u správního soudu, který dovodil, že **nemoc a rizikové těhotenství jsou totéž, protože i z důvodu rizikového těhotenství je čerpána nemocenská**. Nejednalo se sice o nemoc, ale o stav, který je ve svých důsledcích s nemocí srovnatelný. Proto **podle soudu neměl být studentce sirotčí důchod odňat**.

Za nezaopatřené dítě se považuje i dítě do 18. roku věku, které je vedeno v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání a nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Za nezaopatřené se naproti tomu nepovažuje dítě, které je poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně.

Soustavná
příprava
na budoucí
povolání

Soustavnou přípravou na budoucí povolání se rozumí především studium na středních a vysokých školách v České republice. Tímto studiem se rozumí i studium na těchto školách v cizině a studium na zahraničních vysokých školách uskutečňované na území České republiky, jsou-li tato studia podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy postavena na roveň studia na školách v České republice. Výjimkou je situace, kdy je dítě během dálkového, distančního, večerního či kombinovaného studia výdělečně činné alespoň v rozsahu uvedeném v § 27 zákona¹² nebo pobírá podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, a též studium za trvání služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo vojáků z povolání. Za soustavnou přípravu na budoucí povolání zákon označuje rovněž teoretickou a praktickou přípravu pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost osoby se

¹⁰ Ustanovení § 20 zdpou.

¹¹ Č. 1435/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: „*Jestliže žalobkyně přerušila studium nikoli z důvodu nemoci, ale z důvodu rizikového těhotenství, které je ve svých důsledcích srovnatelné s nemocí, bylo i přesto třeba považovat žalobkyni i v době přerušení studia za nezaopatřené dítě ve smyslu § 20 odst. 3 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (nemůže se soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz), a proto jí nemohl být odňat sirotčí důchod podle § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona (zánik nároku na dávku).*“ Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2007, čj. 19 Cad 120/2006-21.“

¹² Výdělečnou činností se dle § 27 zdpou rozumí činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 a v § 5 odst. 4 vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění.

zdravotním postižením prováděnou podle předpisů o zaměstnanosti a další studia uvedená v příslušných ustanoveních zdp.¹³

Sirotčí důchod náleží i v období mezi skončeným středoškolským a navazujícím vysokoškolským studiem a též v době navazující bezprostředně na další studium, například mezi bakalářským a magisterským studiem. Tato doba **nesmí ale přesáhnout tři kalendářní měsíce.** Po ukončení vysokoškolského studia náleží sirotčí důchod i za následující kalendářní měsíc po měsíci, ve kterém student ukončil studium, pokud po celý tento kalendářní měsíc nevykonával výdělečnou činnost zakládající účast na důchodovém pojištění nebo nepobíral podporu v nezaměstnanosti či podporu při rekvalifikaci.

Studenti středních a vysokých škol dokládají svou nezaopatřenost potvrzením školy o jejich studiu. Studenti denního studia (prezenční formy studia) jsou považováni za nezaopatřené dítě, i když jsou v průběhu studia výdělečně činní. Vliv na to nemá ani výše jejich výdělku. Studenti jiných forem studia jsou v odlišné situaci. Pokud si přivydělávají, musí k potvrzení o studiu přiložit i prohlášení, že jejich výdělečná činnost nezakládá účast na důchodovém pojištění, tedy že se z jejich výdělku neodvádí pojistné na sociální zabezpečení. Pokud tomu tak není, důchod jim nenáleží.

Nutnost dokládat potvrzení o studiu a plnit oznamovací povinnost

Naproti tomu sirotčí důchod náleží jeho poživateli i v případě, kdy uzavře manželství, pokud trvá jeho soustavná příprava na budoucí povolání a nedosáhl věku 26 let.

Skutečnosti, které ovlivňují nárok na sirotčí důchod, jsou příjemci důchodu povinni oznámit písemně ČSSZ do osmi dnů. Též ČSSZ trvání nároku na tento důchod průběžně ověřuje, když zasílá studentům výzvy či urgencye k předložení potvrzení o studiu. Pokud zjistí, že sirotčí důchod již nenáleží, rozhodnutím ho odejme. Pokud příjemce důchodu nesplnil svou oznamovací povinnost a neoznámil skutečnost, která ovlivňuje nárok na sirotčí důchod, a pobíral jej neoprávněně, je povinen vyplacený sirotčí důchod vrátit. Neučiní-li tak, ČSSZ by po něm vyplacený důchod vymáhala jako přeplatek. Za takové situace je vymáhání přeplatku oprávněné a ochránce nemůže zasahovat ve prospěch toho, kdo nesplnil oznamovací povinnost vůči úřadu. I s těmito podněty se ochránce setkává. Více informací o problematice přeplatků lze nalézt v [kapitole VII Přeplatky](#) tohoto sborníku.

5. ZÁNÍK NÁROKU NA SIROTCÍ DŮCHOD

K zániku nároku na sirotčí důchod dochází tehdy, když poživatel důchodu přestane splňovat zákonem stanovené podmínky pro nárok na tento důchod, zejména v důsledku ztráty nezaopatřenosti. Například přeruší-li student z osobních důvodů vysokoškolské studium, přestává být nezaopatřeným dítětem ode dne přerušení studia a zaniká mu nárok na sirotčí důchod. Totéž se stane v případě studentů distančního, večerního či kombinovaného studia, kteří začali vykonávat výdělečnou činnost zakládající účast na důchodovém pojištění nebo pobírat podporu v nezaměstnanosti či podporu při rekvalifikaci.

Zánik nároku pro ztrátu nezaopatřenosti

¹³ Ustanovení § 21 a následující zdp.

Zánik nároku
pro invaliditu
třetího stupně

Sírotčí důchod nenáleží ani tomu, komu byl přiznán invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně. Přestane být považován za nezaopatřené dítě. Přiznání invalidního důchodu pro invaliditu prvního a druhého stupně na pobírání sírotčího důchodu vliv nemá, pouze na změnu jeho výše s ohledem na souběh důchodů.

Nárok na sírotčí důchod zaniká i osvojením.¹⁴ Osvojí-li oboustranně osiřelé dítě jen jedna osoba, nárok na důchod zanikne po té osobě, kterou osvojitel nahradil. Nárok na důchod zanikne i svěřením dítěte do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče jiné osoby.

Nárok na důchod zanikne též ode dne jeho přiznání v případě, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o tom, že osiřelý úmyslně způsobil smrt zemřelého.¹⁵

Případy
pochybení
při odnětí
sírotčího
důchodu
v agendě
ochránce

V rámci prošetřování podnětů zjistil ochránce v některých případech pochybení úřadu spočívající v tom, že došlo k odnětí sírotčího důchodu, i když důchod příjemci nadále náležel. K nim patřil i **případ stěžovatele týkající se odnětí sírotčího důchodu jeho studující dceři.**¹⁶ Ochránce zjistil, že ČSSZ pochybila, když rozhodla o odnětí sírotčího důchodu studentky končící poslední ročník bakalářského studijního programu v situaci, kdy nebylo zřejmé, že v dalším období již nejsou splněny podmínky pro trvání nároku na tento důchod. V době vydání rozhodnutí nebylo doloženo potvrzení o jejím dalším studiu, **ČSSZ** ale neučinila nic ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.¹⁷ **Důchod odňala jen na základě informace o tom, že dotyčná je studentkou posledního ročníku bakalářského studia.** Výzvu k doložení potvrzení o dalším studiu zaslala studentce až po podání námitek. Po doložení potvrzení o dalším studiu ČSSZ rozhodnutí zrušila, důchod doplatila a zajistila pokračování jeho výplaty.

Ochránce též shledal pochybení úřadu po prošetření **podnětu stěžovatelky, která byla zvláštním příjemcem sírotčího důchodu jejího bratra.** V daném případě ČSSZ sírotčí důchod též odňala bez ověření splnění podmínek dalšího trvání nároku na tento důchod, tedy za absence výzvy k doložení potvrzení o studiu.¹⁸ Z podnětu vyplynulo, že sírotčí důchod bratra nebyl stěžovatelce od září 2020 vyplacen, přestože v tomto měsíci doložila příslušné OSSZ potvrzení o jeho studiu. Potvrzení o studiu se údajně někde ztratilo, proto stěžovatelka doložila začátkem října 2020 nové potvrzení o studiu.

Ochránce šetřením zjistil, že ČSSZ rozhodla o odnětí důchodu, aniž ověřila, zda poživatel důchodu v dalším období skutečně nesplňuje podmínky pro trvání nároku na tuto dávku. Navíc se jednalo o žáka sedmé třídy základní školy, proto ČSSZ ani nemohla důvodně předpokládat, že nebude pokračovat v základním vzdělání v osmé třídě, a to i když s ohledem na věk mohl již mít splněnou povinnou školní docházku. Pokud by si vyžádala doklad o studiu dříve, nemuselo dojít k odnětí

¹⁴ Ustanovení § 52 odst. 4 zdpou.

¹⁵ Ustanovení § 52 odst. 6 zdpou.

¹⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 6. 2021, sp. zn. 6302/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11170>

¹⁷ Ustanovení § 3 správního řádu.

¹⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 8. 2021, sp. zn. 182/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11180>

sirotčího důchodu. Jedině když by ve stanovené lhůtě nebylo doloženo potvrzení o studiu, mohla by ČSSZ oprávněně přistoupit k odnětí dávky.

Úřad se v tomto případě dopustil pochybení i tím, že rozhodnutí o opětovném přiznání sirotčího důchodu nevydal v zákonem stanovené lhůtě. **ČSSZ po doručení potvrzení o studiu sirotčí důchod bratrovi stěžovatelky opětovně přiznala** a poukázala mu jeho doplatek za předchozí období. Delší dobu řízení přiznala a odůvodnila své pochybení tím, že byla způsobena velkým objemem zpracované agendy v příslušném oddělení.

6. ODNĚTÍ SIROTČÍHO DŮCHODU V SOUVISLOSTI S POKRAČOVÁNÍM STUDIA

Ochránce obdržel řadu podnětů, kdy ČSSZ odňala sirotčí důchod v průběhu studia dítěte z důvodu neprokázání, že v době vydání rozhodnutí trvá splnění podmínky nezaopatřenosti. Po obdržení potvrzení o dalším studiu následně vydala rozhodnutí o opětovném přiznání důchodu. V některých případech ale po prošetření podnětů konstatoval pochybení ČSSZ. Stalo se tak v popsanych situacích, když ČSSZ vydala rozhodnutí o odnětí sirotčího důchodu, aniž měla podložené, zda nezaopatřenost dítěte trvá či nikoli, a přesto neučinila žádné kroky pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. O odnětí však měla rozhodnout až tehdy, když je zřejmé, že nárok na důchod či jeho výplatu zanikl a v odůvodnění rozhodnutí popsat, proč k tomu došlo.

S ohledem na množství podnětů studentů sirotek se **předchozí ochránkyně** z vlastní iniciativy podrobně zabývala praxí ČSSZ související s odnímáním sirotčích důchodů studentům a jejich návazným přiznáváním. **Šetřením přispěla i ke změně nového vnitřního předpisu úřadu, který by měl zamezit chybnému postupu úřadu.**¹⁹ ČSSZ ji v rámci šetření informovala o změně postupu, k němuž došlo od června 2018, a poskytla jí i vnitřní předpis upravující postup úřadu. Cílem změn bylo zamezit opakovanému odnímání a následnému uvolňování sirotčích důchodů při dosažení věku 15 a 16 let a u vysokoškolských studentů, nejedná-li se o studium závěrečného ročníku vysoké školy. Nový postup měl též zajistit rozlišení evidence středoškolského a vysokoškolského studia, rozlišení studia závěrečného ročníku vysoké školy a ročníku, po jehož ukončení se předpokládá studium v dalším ročníku téže školy, jakož i zajistit častější provádění kontrol trvání nároku na důchod. K odnětí důchodu studenta mělo dojít pouze za situace, že by nereagoval ve stanovené lhůtě na zasláný dotazník a následnou urgenci.

Po seznámení se s výzvami zasílanými studentům a s dotazníky, které byly přílohou vnitřního předpisu, upozornila tehdejší ochránkyně na některé problematické pasáže a vyzvala ČSSZ k úpravě textu výzev. Ústřední ředitel ČSSZ poté doložil, že text všech výzev byl upraven a připomínky k němu zohledněny. V současné době lze vyzorovat, že ochránce již nedostává ve zvýšené míře tyto podněty, jak tomu bylo v předchozích letech.

Šetření z vlastní iniciativy ochránce týkající se odnímání důchodu sirotkům studentům

¹⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 2. 2020, sp. zn. 7298/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8902>

7. OBNOVA NÁROKU NA SIROTČÍ DŮCHOD

Nárok na sirotčí důchod lze obnovit, prokáže-li se, že jsou znovu splněny zákonné podmínky pro nárok na tento důchod. Stane se tak například tehdy, pokud žadatel ve věku do 26 let **znovu zahájí studium**, případně pokud **změní formu studia na denní studium či přestane při jiné formě studia vykonávat výdělečnou činnost** zakládající účast na důchodovém pojištění apod., tedy stane-li se opět nezaopatřeným dítětem. Nárok na důchod vznikne znovu též, pokud by došlo ke zrušení osvojení, případně ke zrušení rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče jiné osoby.

8. VÝŠE SIROTČÍHO DŮCHODU

S podněty týkajícími se výše sirotčího důchodu se ochránce nesetkává často. Pokud ano, po jejich zhodnocení zpravidla vysvětlí, jak byl sirotčí důchod vypočten, s odkazy na platnou právní úpravu.

Procentní
výměra
sirotčího
důchodu

Výši sirotčího důchodu upravuje zdpo.²⁰ Je dána součtem základní a procentní výměry. Základní výměra činí 10 % průměrné mzdy měsíčně, což je v roce 2023 částka 4 040 Kč měsíčně. Výše procentní výměry činí 40 % procentní výměry starobního důchodu či invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, na který měl nebo by měl zemřelý nárok v době smrti. Pokud nárok na sirotčí důchod zanikl v důsledku toho, že dítě přestalo být nezaopatřené, a nárok poté vznikl znovu, protože je opět splněna podmínka nezaopatřenosti dítěte, procentní výměra důchodu nesmí být nižší než ta, která náležela ke dni zániku nároku na důchod.

²⁰ Ustanovení § 53 zdpo.

V praxi veřejného ochránce práv se podněty týkající se vdovských a vdoveckých důchodů objevují méně často než podněty k invalidním a starobním důchodům. Skladba podnětů, se kterými se lidé obracejí na ochránce, je však velmi pestrá. U části podnětů je z jejich obsahu patrné, že dotyční pouze neakceptují platnou právní úpravu. Jindy podněty odráží neznalost právní úpravy a přemrštěná očekávání stěžovatelů ve smyslu automatického získání důchodu při smrti životního partnera, případně přiznání tohoto důchodu na časově neomezenou dobu. Při vyřizování těchto podnětů ochránce především vysvětluje platnou právní úpravu, případně informuje o možnosti dalšího procesního postupu. Právní úprava v této oblasti se v průběhu let sjednotila tak, že vše, co se vztahuje na důchody vdovské, platí nyní obdobně pro důchody vdovecké.

1. PODMÍNKY NÁROKU NA VDOVSKÝ A VDOVECKÝ DŮCHOD

Zákon o důchodovém pojištění upravuje podmínky, které je nutné splnit pro vznik nároku na vdovský a vdovecký důchod.¹ Stanoví i podmínky, za nichž nárok na důchod trvá, a též podmínky, za nichž se může znovu obnovit.²

První podmínka pro vznik nároku na tento důchod se váže k osobě žadatele o důchod a jejímu vztahu k zemřelému. **Žadatel či žadatelka o důchod musí být manželem či manželkou zemřelého a manželství musí trvat k datu úmrtí.** Není přitom nutné společné bydliště manželů. Na ochránce se však obracejí svými podněty i jiné osoby, které byly životním partnerem zemřelého, a požadují od něj pomoc s přiznáním tohoto důchodu, například bývalý manžel či bývalá manželka, druh či družka nebo registrovaný partner či partnerka. Důchod přitom bez uzavřeného manželství nemohou získat ani s ohledem na jejich případné dlouholeté soužití ve společné domácnosti či s ohledem na jejich společnou výchovu dětí.

Na ochránce se například obrátila přítelkyně zemřelého s tím, že došlo k zamítnutí její žádosti o vdovský důchod. Uvedla, že je již snoubenkou zemřelého a čekají spolu potomka. Jelikož však k datu jeho úmrtí nebyla jeho manželkou, vdovský důchod jí nemohl být přiznán. Ochránce se zabýval i podnětem bývalé manželky žádající o vdovský důchod v situaci, kdy k rozvodu manželství došlo těsně před úmrtím bývalého manžela. Především tak bylo třeba zjistit, zda byl ke dni jeho úmrtí rozsudek soudu o rozvodu jejich manželství již pravomocný, či nikoli. Jelikož

Podmínka
vztahu
k zemřelé
osobě –
manžel,
manželka

¹ Ustanovení § 49 zdpou.

² Ustanovení § 50 zdpou.

rozsudek nabyt právní moci, stěžovatelka neměla nárok na vdovský důchod. V obou případech proto mohl ochránce pouze vysvětlit platnou právní úpravu.

**Podmínka
potřebné doby
pojištění**

Druhou podmínkou, která musí být též splněna pro vznik nároku na tento důchod, je, že **zemřelý manžel či zemřelá manželka musí být ke dni úmrtí poživatellem starobního nebo invalidního důchodu nebo tím, kdo splnil podmínku získání potřebné doby důchodového pojištění** pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod³ anebo zemřel následkem pracovního úrazu.

**Případy
neúspěšných
žadatelů
o důchod
v agendě
ochránce**

Neúspěšní žadatelé o důchod se přitom nezřídka obracejí na ochránce s žádostí o jeho zásah s tím, že jejich žádost byla zamítnuta z důvodu nesplnění podmínky získání doby pojištění. Za dané situace ochránce prověřuje, jak orgán sociálního zabezpečení postupoval při vyřizování žádosti, případně zjišťuje, zda nelze započítat další dobu důchodového pojištění zemřelého, neboť si je vědom obtížné životní situace vdov a vdovců, ve které se nacházejí v době podání žádosti. Neprokáže-li se však, že lze započítat další dobu důchodového pojištění, ochránce nemůže při nesplnění podmínky doby pojištění požadovat po ČSSZ, aby rozhodla jinak než zamítnutím žádosti. Nemůže ani prominout nesplnění některé z podmínek pro vznik či trvání nároku na důchod, může pouze poučit žadatele o možnosti zaslat žádost o odstranění tvrdosti k rukám ministra práce a sociálních věcí.⁴

Tak tomu bylo například při vyřizování **podnětu vdovy, která podala po zamítnutí její žádosti pro nezískání doby pojištění opakovanou žádost o vdovský důchod a přiložila k ní různé dokumenty osvědčující studium manžela**.⁵ Na základě toho ji ČSSZ požádala o zaslání ověřených potvrzení o studiu. Jelikož škola byla v insolvenci, zahájila ČSSZ rozsáhlé šetření k dohledání dob pojištění. ČSSZ se sice podařilo došetřit některé další doby pojištění z titulu studia, ty však nespádaly do rozhodného období. Jelikož se nepodařilo dohledat další doby pojištění patřící do rozhodného období, ČSSZ vdovský důchod nepřiznala. Protože ke splnění podmínky doby pojištění chybělo pouhých 77 dnů, ochránce informoval žadatelku, že může zvážit podání žádosti o odstranění tvrdosti ministru práce a sociálních věcí.

Ochránce se setkal i s **případem vdovy, u které nebyly zohledněny doby pojištění označené již dříve v žádostech zemřelého manžela o invalidní důchod**.⁶ Ten tehdy nebyl shledán invalidním, proto ČSSZ jeho žádosti zamítla, aniž by dále hodnotila potřebnou dobu pojištění. Ochránce zjistil, že ČSSZ v řízení o přiznání vdovského důchodu pochybila, když nezjistila úplný stav věci. ČSSZ neprovedla posouzení možné doby pojištění, kterou zemřelý získal na území Slovenské republiky v sedmdesátých a osmdesátých letech. ČSSZ v rámci šetření ochránce pochybení napravila, když se v září 2021 obrátila na slovenského nositele pojištění a požádala

³ Ustanovení § 29 nebo 31 odst. 1 zdpo.

⁴ Ustanovení § 4 odst. 3 a § 106 zopsz.

⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. 5907/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11172>

⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 10. 2021, sp. zn. 3934/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11150>

ho o kontrolu dávkové evidence a zaslání dokladů o zaměstnání zemřelého za dobu před 1. 1. 1993 k jejich případnému zhodnocení.

Je vhodné dodat, že **má-li být vdovský či vdovecký důchod přiznán čistě podle zdpo, musí být splněna i podmínka získání potřebné české doby pojištění.** Soudy se v předchozích dvou letech zabývaly na základě správní žaloby a následné kasační stížnosti případem vdovce, který se domáhal u ČSSZ přiznání vdoveckého důchodu podle zdpo s tím, že zemřelá manželka byla poživatelkou starobního důchodu v Kanadě.⁷ Zemřelá přitom nesplnila podmínky zdpo, neboť nebyla ke dni smrti poživatelkou invalidního nebo starobního důchodu a ke dni smrti nezískala ani žádnou dobu pojištění podle českých právních předpisů. Žaloba byla postavena na argumentaci, že text zákona nijak neomezuje zdroj důchodu zemřelé manželky. „Doslovný“ výklad dle žalobce umožňuje vdovský a vdovecký důchod odvozovat od důchodu vypláceného v cizině. Krajský soud v Plzni žalobu vdovce zamítl a následně i Nejvyšší správní soud zamítl jeho kasační stížnost. V odůvodnění rozsudku uvedl: *„Skutečnost, že zemřelá manželka pobírala důchod z kanadského systému, který by snad odpovídal některými rysy českému důchodu starobnímu, nemá žádný význam pro přiznání vdoveckého důchodu podle zákona o důchodovém pojištění.“* Zmínil též, že ani v odborné literatuře není žádný spor o tom, že § 49 odst. 1 zdpo odkazuje na důchody vyplácené podle českého zákona. A k případu dodal, že nárok žalobci neplynul ani ze smlouvy mezi Českou republikou a Kanadou.⁸

**Případ
neúspěšné
žádosti vdovce
v judikatuře
správních
soudů**

2. TRVÁNÍ NÁROKU NA VDOVSKÝ A VDOVECKÝ DŮCHOD

Vdovský a vdovecký důchod náleží po dobu jednoho roku od smrti manžela či manželky.⁹ Smyslem tohoto důchodu je nahradit alespoň částečně v nejbližším období po úmrtí manžela či manželky ztrátu jeho příjmu. Po dobu jednoho roku proto náleží důchod všem, u nichž jsou splněny podmínky pro vznik nároku na něj. Během této doby by se vdova či vdovec měli adaptovat na nové ekonomické podmínky, které nastaly v důsledku úmrtí jejich manžela či manželky, alespoň tak to zákonodárce předpokládá u žen a mužů v produktivním věku, kteří mají i vlastní příjem z výkonu výdělečné činnosti.

**Vdovský/
vdovecký
důchod
po dobu
jednoho roku**

Po uplynutí jednoho roku naproti tomu náleží vdovský důchod jen v tom případě, je-li splněna alespoň jedna z podmínek, které stanovil zdpo.¹⁰ Nárok na důchod po uplynutí roku má podle něj vdova či vdovec, pečuje-li o nezaopatřené dítě nebo o dítě závislé na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost). Nárok má též vdova či vdovec, pečuje-li o svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žije v domácnosti a je závislý na pomoci jiné osoby ve stupních II-IV. Uznat péči

**Pokračování
nároku na
vdovský/
vdovecký
důchod**

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2021, č. j. 10 Ads 408/2020, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 12. 2020, č. j. 16 Ad 36/2020-27.

⁸ V souladu s článkem 13 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Kanadou (č. 1/2003 Sb. m. s.) není možné do doby pojištění, která je potřebná k získání dávky z českého důchodového pojištění, započítat kanadské doby.

⁹ Ustanovení § 50 odst. 1 zdpo.

¹⁰ Ustanovení § 50 odst. 2 zdpo.

o jiné osoby z řad příbuzenstva, i když jde o osoby závislé na pomoci jiné osoby, zákon neumožňuje. Tato doba je však pečující osobě zohledněna jako doba důchodového pojištění. Na důchod má nárok po uplynutí jednoho roku i vdova či vdovec invalidní ve třetím stupni invalidity. Nemá ji tedy osoba invalidní v nižším stupni invalidity, jestliže nesplňuje některou jinou z uvedených podmínek.

Ochránci zaslala **podnět vdova kritizující rozhodnutí ČSSZ o odnětí vdovského důchodu po smrti jejího otce závislého na péči jiné osoby, o něhož pečovala tři roky po smrti svého manžela**. Vdovský důchod pobírala déle než rok právě z titulu péče o svého otce závislého na péči jiné osoby. Po smrti otce však již nesplňovala žádnou z podmínek stanovených zákonem pro trvání nároku na vdovský důchod, proto jí už dále nenáležel. Na tom nemohl nic změnit ani ochránce. Zjistil, že žadatelka byla sice invalidní, avšak ve druhém stupni invalidity, nikoli ve třetím. Proto jí pouze vysvětlil situaci s ohledem na platnou právní úpravu.

Vdovský či vdovecký důchod pobírají po roce i ti, kteří dosáhnou věku aspoň o čtyři roky nižšího, než činí důchodový věk stanovený pro muže stejného data narození nebo důchodového věku,¹¹ je-li tento nižší. Ke stanovené věkové hranici lze dodat, že se postupně zvyšovala s ohledem na zvyšování důchodového věku. Naposledy tomu tak bylo od 1. 1. 2010, kdy došlo i ke sjednocení věkové hranice pro muže a ženy.

Vdovský či vdovecký důchod pobírají jejich poživatelé po dobu, po kterou splňují některou z uvedených podmínek, například po dobu péče o nezaopatřené dítě. Zákon přitom definuje pro účely důchodového pojištění pojem dítě a nezaopatřené dítě. Stanoví též, co považuje za soustavnou přípravu na budoucí povolání,¹² neboť s ní je spjata nezaopatřenost dítěte. Trvání studia tak má zásadní vliv na trvání nároku na důchod.

3. ODNĚTÍ VDOVSKÉHO A VDOVECKÉHO DŮCHODU V SOUVISLOSTI S NEZAOPATŘENOSTÍ DÍTĚTE

Případ nepřesvědčivého odůvodnění odnětí důchodu v agendě ochránce

Ochránce se zabýval **podnětem vdovy, které ČSSZ odňala vdovský důchod s odůvodněním, že již nepečuje o nezaopatřené dítě**. ČSSZ přitom zánik nároku na důchod v odůvodnění svého rozhodnutí nepřesvědčivě opřela o skutečnost, že její dcera uzavřela manželství, i když ta sama o sobě jako důvod odnětí důchodu nepostačuje. ČSSZ přitom v daném případě již šetřila fakticitu a míru prokázání péče o nezaopatřené dítě. U zletilého dítěte není třeba osobní péče, ale například poskytování výživy či zajištění materiálních podmínek pro pokračování v soustavné přípravě na budoucí povolání, případně zajištění bydlení. ČSSZ proto u případů tohoto druhu zkoumá naplnění této podmínky a může poživatelku důchodu vyzvat k zaslání čestného prohlášení ohledně péče o hmotné potřeby dítěte. Ze šetření ČSSZ však nevyplývalo, že by vdova pečovala o svou dceru v uvedeném smyslu. Ochránce proto pouze vysvětlil právní úpravu včetně možnosti, že nárok na důchod za určitých podmínek může vzniknout znovu.

¹¹ Ustanovení § 32 zdp.

¹² Ustanovení § 20 a násl. zdp.

Ochránce šetřil řadu podnětů, kdy ČSSZ odňala vdovský důchod v souvislosti s ukončením studia dítěte, tedy z důvodu neprokázání splnění podmínky jeho nezaopatřenosti. Po obdržení potvrzení o dalším studiu pak rozhodla, že důchod náleží i nadále. V několika případech však ochránce zjistil pochybení ČSSZ, když o odnětí důchodu rozhodla, přestože nemohla důvodně předpokládat, natož mít důkazně podložené, že student ukončil studia. Neměla tedy podložené, zda nezaopatřenost dítěte trvá či nikoli, avšak neučinila nic pro zjištění skutečného stavu věci. Mezi nimi byl i **případ, kdy ČSSZ vydala v červnu 2017 rozhodnutí o odnětí vdovského důchodu v okamžiku, kdy nebylo zřejmé, že by syn stěžovatelky ukončil soustavnou přípravu na budoucí povolání,** tedy že již nejsou splněny podmínky pro trvání nároku na vdovský důchod.¹³ O odnětí důchodu by přitom měla rozhodnout až v okamžiku, kdy je zřejmé, že nastaly skutečnosti předpokládané zdpo, tedy že nárok na důchod či jeho výplatu zanikl,¹⁴ a důvody zániku nároku na důchod i řádně popsat v odůvodnění rozhodnutí.

Syn stěžovatelky přitom **po dokončení bakalářského studia pokračoval na téže škole ve studiu magisterském,** což i doložil potvrzením vysoké školy. V tomto případě navíc ochránce zjistil i pochybení úřadu spočívající v průtazích při vyřizování námitek stěžovatelky. Uvedl k tomu, že zdlouhavému postupu druhoinstančního orgánu by ČSSZ ve své praxi předešla, pokud by vydáním rozhodnutí nepředjímal ukončení studia a dala příjemci důchodu možnost k prokázání, že jeho nárok na dávku i nadále trvá. V rámci šetření ochránce **ČSSZ rozhodnutí o odnětí vdovského důchodu zrušila, obnovila jeho výplatu,** poukázala doplatek důchodu za předchozí období a zaslala stěžovatelce písemnou omluvu.

Ochránce při prošetření jednoho z podnětů zjistil i **pochybení ČSSZ spočívající v odnětí vdovského a sirotčího důchodu syna stěžovatelky v situaci, kdy měla dokonce k dispozici potvrzení o navazujícím studiu na vysoké škole.**¹⁵ ČSSZ v tomto případě odňala stěžovatelce rozhodnutími z konce srpna 2017 vdovský důchod a sirotčí důchod pro jejího syna, ačkoliv již dva týdny měla k dispozici potvrzení o navazujícím magisterském studiu syna stěžovatelky na vysoké škole v akademickém roce 2017 až 2018.

ČSSZ v dané věci postupovala chybně i z hlediska procesní stránky případu. Rozhodnutí o odnětí důchodu bylo doručeno až po dni, od kterého měly být důchody odňaty. Zanikne-li nárok na důchod, důchod se odejme ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen. Rozhodnutí o odnětí důchodu tak může směřovat pouze do budoucna, do doby, za niž ještě důchod nebyl vyplacen. ČSSZ v průběhu šetření ochránce zjištěná pochybení napravila, když rozhodla o přiznání vdovského důchodu stěžovatelky a sirotčího důchodu jejího syna a poukázala jim doplatek důchodu za předchozí období.

Případy
chybného
odnětí
důchodu
během
studia dítěte
v agendě
ochránce

Případ odnětí
důchodu
i přes doložení
navazu-
jícího studia
v agendě
ochránce

¹³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. 7584/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6490>

¹⁴ Dle § 56 odst. 1 písm. a) zdpo, „zjistí-li se, že nárok na důchod nebo na jeho výplatu zanikl, důchod se odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, na které již byl vyplacen“.

¹⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 2. 2018, sp. zn. 5030/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11152>

Vzhledem k četnosti těchto podnětů se **ochránce** podrobně zabýval i praxí ČSSZ související s odnímáním důchodů studentům sirotkům a vdovským důchodů jejich matkám a **příspěl i ke změně nového vnitřního předpisu tohoto úřadu, který by měl zamezit jeho chybnému postupu.**¹⁶ Blíže se tomuto tématu věnuje **kapitola X Sirotčí důchody**.

Ochránce šetřil i případ **stěžovatelky, u níž došlo k opakovanému zastavení výplaty vdovského důchodu z důvodu na straně dcery jakožto staršího dítěte, kdy neměla k dispozici potvrzení o jejím studiu na vysoké škole, ačkoliv podmínka nezaopatřenosti byla splněna u jejího syna coby mladšího dítěte.**¹⁷ ČSSZ chybně odňala vdovský důchod stěžovatelky v situaci, kdy její dcera ukončila studium, nezohlednila však, že pečuje i o syna, který je nezaopatřeným dítětem. Syn se narodil až po úmrtí svého otce, vdova proto uplatnila žádost o sirotčí důchod pro něj k pozdějšímu datu, než požádala o vdovský důchod, a o sirotčí důchod pro dceru. Případ odhalil nedostatečnou provázanost agend vdovského a sirotčího důchodu u ČSSZ, kdy vdovský důchod stěžovatelky byl spárován pouze se sirotčím důchodem dcery. Důvodem byla oddělená evidence důchodů „pohrobků“.

Jelikož i jednoměsíční pozastavení výplaty důchodu může mít pro rodinu vdovy či vdovce velmi negativní důsledky, ochránce se nespokojil s tvrzením ČSSZ, že její aplikace jiný postup neumožňuje. Vyzval ji proto k přijetí opatření k nápravě. Poté ČSSZ přijala opatření, aby k obdobným případům již nedocházelo. **Okamžitým krokem k nápravě bylo vyznačení provázanosti, respektive závislosti důchodů,** v hlavní evidenci důchodů a poučení zaměstnanců dávkových oddělení o nutnosti věnovat maximální pozornost zpracování a kontrole těchto případů. Dalším krokem by dle ČSSZ mělo být vytvoření nového systému pro zpracování důchodových agend, díky němuž budou důchody vzájemně provázány.

4. OPĚTOVNÝ VZNIK NÁROKU NA VDOVSKÝ A VDOVECKÝ DŮCHOD PO JEHO ZÁNIKU

Obnova nároku
na důchod

Po zániku nároku na důchod může být tento i obnoven v situaci, když vdovec či vdova splní některou z výše uvedených podmínek stanovených zákonem pro trvání nároku, pokud se tak stane do dvou let po předchozím zániku nároku na důchod.¹⁸

Zamítnutí žádosti o obnovu důchodu je poměrně častým tématem podnětů ochránci. Vzhledem k vývoji právní úpravy v průběhu let, kdy došlo i ke zkrácení lhůty pro splnění podmínek nutných k obnově důchodu, musí ochránce tyto případy detailně zkoumat a hodnotit a svá zjištění promítnout do odpovědi stěžovatelům.

Na ochránce se obrátil podnětem vdovec žádající o obnovu jeho vdoveckého důchodu z titulu péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby. Žadateli

¹⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 2. 2020, sp. zn. 7298/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8902>

¹⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 7026/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11162>

¹⁸ Ustanovení § 50 odst. 4 zdpo.

však nárok na obnovu jeho vdoveckého důchodu nevznikl, protože o obnovu důchodu žádal z důvodu péče o svého strýce. Zákon však spojuje nárok na vdovecký důchod s péčí o rodiče nebo o rodiče zemřelé manželky. Péčí o strýce tedy žadatel podmínky stanovené zákonem nesplňoval, proto ČSSZ nemohla jeho žádosti o obnovu důchodu vyhovět. V daném případě vdovec též žádal tehdejší ministryni práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti zákona, avšak neúspěšně. Ochránce proto stěžovateli pouze vysvětlil situaci a informoval ho o zohlednění doby péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby ve stupni II až IV jako doby důchodového pojištění.

Možnosti obnovy důchodu a zákonem stanovené dvouleté lhůty se týkal i **podnět, ve kterém vdova poukazovala na předchozí výhodnější právní úpravu týkající se obnovy vdovského důchodu.** Ochránce ji informoval, že s účinností od 1. 1. 2012 je lhůta, ve které znovu vznikne nárok na důchod při splnění některé ze zákonem stanovených podmínek, dva roky od předchozího zániku nároku na důchod. Současně i vysvětlil důvod změny předchozí výhodnější právní úpravy pro obnovu důchodu. Jelikož došlo ke zkrácení této lhůty z předchozích pěti let, vnímají pozůstalí žadatelé o důchod přirozeně tuto změnu velmi negativně. Legislativce k ní však přistoupil z toho důvodu, že původní více než dvojnásobné prodloužení ochranné doby ze dvou na pět let bylo po čase vyhodnoceno jako zcela nepřiměřené.

S ohledem na odlišnou délku trvání nároku na důchod a odlišné lhůty pro obnovu vdovského a vdoveckého důchodu po jeho předchozím zániku na základě změn právní úpravy, k nimž došlo v průběhu let, je nezbytné, aby orgány sociálního zabezpečení hodnotily vždy pozorně každý jednotlivý případ žadatele o obnovu důchodu.

Na ochránce se například obrátila **vdova, jejíž manžel zemřel již v srpnu 1996 s tím, že nerozumí tomu, proč důchod pobírala pouze rok a později jí znovu nárok nevznikl,** zatímco jiným vdovám vznikl. V jejím případě musela být s ohledem na tehdejší právní úpravu splněna některá z alternativních podmínek pro obnovu nároku na důchod do pěti let od zániku předchozího nároku (v srpnu 1997), tedy do srpna 2002. Jelikož však vdova dosáhla potřebné minimální věkové hranice až o rok později a nesplnila ani jinou podmínku (například péči o nezaopatřené dítě) pro obnovu nároku ve lhůtě do pěti let od zániku předchozího nároku na důchod, musela ČSSZ její žádost zamítnout. Ochránce stěžovatelce věc vysvětlil a současně ji upozornil, že nynější právní úprava je mnohem přísnější, když některá z podmínek pro obnovu důchodu musí být splněna již do dvou let po zániku předchozího nároku na důchod.

O tom, že zhodnocení jednotlivých případů žadatelů o obnovu důchodu nemusí být jednoduché, svědčí i judikatura. Například Nejvyšší správní soud zrušil svým rozsudkem¹⁹ rozsudek Krajského soudu v Praze a vyhověl kasační

Případy neúspěšných žádostí o opětovné přiznání důchodu v agendě ochránce

Případ neúspěšné žádosti o opětovné přiznání důchodu v judikatuře správních soudů

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 Ads 313/2016-36, ve kterém tento soud uvedl, že krajský soud nevzal v potaz znění § 50 odst. 4 zdpo účinné do 31. 12. 2011, podle něž nárok na vdovský důchod vznikne znovu, jestliže se splní některá z podmínek uvedených v odstavci 2 do pěti roků po zániku dřívějšího nároku na vdovský důchod. Z ustanovení lze vyvodit, že pokud nárok na vdovský důchod zanikne a poté opět nastanou skutečnosti popsané v § 50 zdpo, vzniká nárok znovu, tj. tento nárok je nárokem novým. Protože se jedná o nový nárok, nelze opětovně přiznaný vdovský důchod

stížnosti ČSSZ poté, co zhodnotil jejich odlišný pohled na otázku řetězení příznivějších podmínek pro obnovu nároku na vdovský důchod. V daném případě vdově vznikl nárok na důchod na základě úmrtí manžela v lednu 2009. Syn vdovy vykonával v období od srpna 2010 do 21. 12. 2010 výdělečnou činnost zakládající účast na důchodovém pojištění a navštěvoval kombinovanou formu studia. Za toto období nebyl nezaopatřeným dítětem, jeho matce proto zanikl nárok na vdovský důchod. Vdovský důchod jí byl opětovně přiznán od 21. 12. 2010, kdy syn začal studovat vysokou školu v prezenční formě, a stal se tak znovu nezaopatřeným dítětem. Nárok na vdovský důchod poté zanikl 28. 10. 2011, kdy student dovršil 26 let věku, tedy přestal být opět nezaopatřeným dítětem.

V červnu 2014 podala vdova žádost o opětovné přiznání vdovského důchodu, kterou zdůvodnila tím, že ke dni 30. srpna 2014 dosáhne věku 55 let, tedy věkové hranice, kterou předchozí právní úprava stanovila jako jednu z podmínek pro obnovu důchodu. ČSSZ však žádost zamítla a poté i její námitky. Vdova proto podala žalobu ke krajskému soudu, který rozhodnutí ČSSZ zrušil. Následně však **uspěla ČSSZ u Nejvyššího správního soudu s kasační stížností**.

Nejvyšší správní soud k věci uvedl, že „základní roční nárok na vdovský důchod plynule přechází do dalšího pobírání důchodu, je-li dána některá z okolností popsaných v § 50 odst. 2 (zde tomu tak bylo, a tento nárok trval do srpna 2010). Pokud však tato okolnost odpadne (jako zde v srpnu 2010), nárok zaniká. Při opětovném vzniku (zde v prosinci 2010) se podmínky nároku řídí ve smyslu vykládaného přechodného ustanovení právní úpravou účinnou v době vzniku nároku (zde úpravou z roku 2009). Ovšem při dalším vzniku nároku je již sepětí s úpravou z roku 2009 přetřeno, protože tento další nárok se vztahuje k nároku bezprostředně předcházejícímu (prosinec 2010), nikoli k nároku původnímu (leden 2009), založenému smrtí manžela“.

V daném případě poukázal na to, že „*novela zákona o důchodovém pojištění*²⁰ účinná od 1. 1. 2010 změnila § 50 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění tak, že namísto pevně stanoveného věku 55 let pro získání nároku na vdovský důchod musela žadatelka dosáhnout věku alespoň o 4 roky nižšího, než činí její důchodový věk (konkrétně v tomto případě by šlo o věk 60 let)“. Této věkové hranice ale žadatelka o obnovu důchodu v zákonem stanovené lhůtě nedosáhla.

Případ
chybného
postupu při
vyřizování
žádosti
o vdovský
a vdovecký
důchod
v agendě
ochránce

Problematický je často i proces vyřizování žádostí o vdovský a vdovecký důchod, což dokládají podněty ochránci poukazující na průtahy úřadu. Nedávno například ochránce šetřil **podnět vdovce**, který jej žádal o pomoc vzhledem ke způsobu vyřizování jeho žádosti o vdovecký důchod a vyřízení jeho stížnosti na postup úřadu.²¹ Zjistil přitom, že **ČSSZ odeslala až po více než měsíci po jeho vyhotovení rozhodnutí o přiznání vdoveckého důchodu stěžovateli a až následně též**

(zde na základě opětovné nezaopatřenosti syna ke dni 21. 12. 2010) považovat za nárok vzniklý před 1. 1. 2010 a posuzovat jej v režimu (pro žalobkyni příznivější) právní úpravy účinné do 31. 12. 2009.

²⁰ Zákon č. 306/2008 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 2. 2021, sp. zn. 6583/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11160>

orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ČR, jemuž příslušelo jako plátcí starobního důchodu provedení jeho úpravy vzhledem k souběhu starobního a vdoveckého důchodu a zajištění jeho výplaty. ČSSZ uvedla některé poskytnuté informace na pravou míru a stěžovateli se písemně omluvila za způsobené komplikace.

5. ZÁNÍK NÁROKU NA VDOVSKÝ A VDOVECKÝ DŮCHOD

K zániku nároku na vdovský či vdovecký důchod může dojít nejen v důsledku **uplynutí jednoho roku od jeho přiznání** či v důsledku toho, že **poživatel důchodu přestal splňovat některou ze zákonem stanovených podmínek** pro nárok na tento důchod. Zanikne i tehdy, uzavře-li vdova či vdovec nové manželství,²² a to dnem jeho uzavření. Nárok na důchod zanikne též ode dne jeho přiznání v případě, kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o tom, že vdova či vdovec úmyslně způsobili smrt zemřelého manžela či manželky.

Zánik nároku na důchod uzavřením nového manželství

6. VÝŠE VDOVSKÉHO A VDOVECKÉHO DŮCHODU

Podněty ochránci ve věci výše přiznaného vdovského či vdoveckého důchodu nejsou časté. V jejich případech musí ochránce zpravidla pouze objasnit způsob výpočtu tohoto důchodu dle platné právní úpravy. Objevují se však i podněty týkající se situace, kdy již žadatelé o pozůstalostní důchod pobírají starobní či invalidní důchod. V takové situaci dochází k tzv. souběhu důchodů. To ale neznamená, že budou pobírat oba tyto důchody v plné výši, jak se občas stěžovatelé domnívají.

Výše vdovského a vdoveckého důchodu je dána součtem základní a procentní výměry. Výše základní výměry činí 10 % průměrné mzdy měsíčně.²³ V roce 2023 činí částku 4 040 Kč měsíčně. Výše procentní výměry vdovského a vdoveckého důchodu činí 50 % procentní výměry starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně, na který měl nebo by měl zemřelý nárok v době smrti.²⁴ Výši důchodu tedy ovlivňují výdělky a doba pojištění zemřelého. Vznikne-li znovu nárok na vdovský či vdovecký důchod, procentní výměra důchodu se poskytne nejméně ve výši procentní výměry důchodu, který náležel ke dni zániku nároku na vdovský nebo vdovecký důchod.

Procentní výměra vdovského/vdoveckého důchodu

Pokud vdova či vdovec již pobírá starobní nebo invalidní důchod, porovná se výše procentní výměry důchodu, který dotýčný pobírá, a procentní výměra vyměřeného vdovského nebo vdoveckého důchodu. Vyšší z procentních výměr důchodů se pak vyplácí v plné výši, nižší z procentních výměr důchodů z jedné poloviny. Základní výměra náleží pouze jednou.

²² Ustanovení § 50 odst. 5 zdpo.

²³ Ustanovení § 51 odst. 1 zdpo.

²⁴ Ustanovení § 51 odst. 2 zdpo.

XII.

Starobní důchody a návrhy stěžovatelů na změnu právní úpravy a jejich reflexe ochráncem

Při své činnosti považuje ochránce důchodové pojištění za základní článek sociální ochrany a dominantní úlohu při ní sehrává bezesporu **starobní důchod**. Ten je vedle důchodů invalidních nejčastějším důvodem, pro který se stěžovatelé na ochránce v oblasti důchodového pojištění obrací. I ve vztahu k návrhům na změnu právní úpravy je to přirozeně starobní důchod, s jehož úpravou nároku a určení jeho výše nejsou stěžovatelé nejčastěji spokojeni.

Podle čl. 30 odst. 1 Listiny mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práv domáhat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 Listiny provádějí. Starobní důchod je svou povahou dávkou k zabezpečení občanů ve stáří, tedy dávkou ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny.

Podmínky
nároku na
starobní
důchod

Podmínky vzniku nároku na důchod i na jeho výplatu pak upravuje zdpo. **Dosažení důchodového věku** je pouze jednou z podmínek vzniku nároku na starobní důchod. K této podmínce přistupuje i podmínka **získání potřebné doby důchodového pojištění**, neboť systém důchodového pojištění je vystavěn na pojistném principu. Zákon o důchodovém pojištění proto vyžaduje, aby byl žadatel o důchod pro případ předvídané sociální události po určitou dobu pojištěn. Pokud pojištěnec nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání požadované dávky důchodového pojištění, ČSSZ mu ji přiznat nemůže.

Podněty stěžovatelů, které většinou obsahují i rozhodnutí ČSSZ, se kterými stěžovatelé nesouhlasí, pak tvoří spolu s náměty stěžovatelů a jejich představami o směřování systému důchodového pojištění hlavní zdroje poznatků ochránce o možných (i negativních) dopadech aktuální právní úpravy.

Podněty
stěžovatelů

V této části se budeme věnovat návrhům změn v důchodovém pojištění z pohledu stěžovatelů a z pohledu ochránce. Předně je třeba uvést, že jsou to podněty stěžovatelů, které určují agendu ochránce, jakkoliv má ochránce možnost šetření z vlastní iniciativy. Stěžovatelé nejčastěji napadají nezákonnost rozhodnutí ČSSZ, zasílají žádosti o osvětlení postupu ČSSZ, a to zejména při vyhodnocení prvoinstančních rozhodnutí o starobním důchodu, jejichž odůvodnění bývá poměrně úsporné, a to i ve spojitosti s osobním listem důchodového pojištění, jehož obsahu v dílčích otázkách často nerozumějí. Po ochránci někdy požadují širší vysvětlení principů právní úpravy a vysvětlení důvodů, proč byla přijata v určité podobě, což může přispět

k akceptaci daného rozhodnutí. Často namítají diskriminační povahu aplikované úpravy.

Nezřídka stěžovatelé dovozují závěr nevyplyvající z právní úpravy, vyskytují se i situace, kdy stěžovatel představí novou dávkovou formuli, která však ve svém důsledku vede ke snížení důchodové dávky. Ochránce se rovněž setkává se žádostmi o nepoužití konkrétních ustanovení zdpo a se žádostmi o odstranění tvrdosti zákona, které jsou v oblasti starobních důchodů velmi četné a týkají se zpravidla prominutí podmínky získání potřebné doby pojištění.

Při zhodnocení rozhodnutí o starobním důchodu ochránce často poskytuje informace o možnostech řešení finanční a sociální situace, a to zpravidla odkazem na dávky poskytované z nepojistných systémů. Konečně pak stěžovatelé přicházejí i se samotnými návrhy na změnu právní úpravy.

Návrhy stěžovatelů na změnu právní úpravy

V oblasti sociálních práv má stát široký prostor pro uvážení, jedná se o realizace práv zakotvených v čl. 30 Listiny, jichž se lze domáhat dle čl. 41 pouze v mezích zákonů.

Pro ochránce je pak indikátorem vhodnosti změny právní úpravy situace, kdy na základě zobecnění shromážděných poznatků zjistí **výrazně negativní dopad do právního postavení** většího počtu stěžovatelů. To může nastat v případech, kdy lze úpravu považovat za neefektivní, nedostatečnou, nespravedlivou či nejasnou a ochránce má reálnou představu o jiném zakotvení dotčené úpravy a jejím normativním vyjádření.

Při hodnocení návrhů stěžovatelů na změnu úpravy ochránce může konstatovat, že se jedná výhradně o dílčí, parametrické návrhy na jednotlivé změny ustanovení, nikoli o návrhy na reformu celého systému. Důsledkem těchto návrhů by mělo být právě parametrické rozvolnění podmínek pro vznik nároku na důchod nebo výhodnější výpočet jeho výše.

Návrhy směřující ke změně druhé podmínky pro vznik nároku na řádný starobní důchod, tedy dosažení důchodového věku, jsou kupodivu sporadické. Návrhy směřují toliko ke změnám v prvním pilíři a ve větší míře k posílení zabezpečovací solidární funkce důchodů oproti méně četným výtkám stran jeho nízké zásluhovosti a prohloubení pojistného principu¹.

Ochránce pak na některé okruhy návrhů nahlíží jako na zcela nedůvodné, nebo jako na vyjádření požadavků na tvorbu sociální politiky – omezuje se v jejich hodnocení, některé návrhy dílčím způsobem upozorňují na problematičnost úpravy a konečně jsou návrhy, jejichž vyústěním může být obdobný náhled na věc se stěžovatelem.

Podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv má ochránce oprávnění **doporučit** vydání, změnu či zrušení právního předpisu vlády. Jedná se však toliko o nezávazné doporučení, nejde o kvalifikovanou zákonodárnou iniciativu. Ochráncem je častěji využívána možnost uplatnit **přípomínky** k vládnímu návrhu zákona, neboť

Možnosti ochránce

¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, publikovaný pod č. 92/1995 Sb., kde soud judikoval že „ve všech existujících systémech sociálního zabezpečení jsou v různém poměru zastoupeny zásady solidarity a ekvivalence. Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění určitých sociálních skupin, podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Tato úprava je vyhrazena zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám“.

je povinným připomínkovým místem dle legislativních pravidel vlády. Další specifickou platformou bylo jeho **členství v odborných důchodových komisích**.

Je nutno podotknout, že ochránce volí obecně velmi obezřetný přístup, neboť tvorba sociální politiky je primárně záležitostí vlády a vede se o ni politická soutěž.

V činnosti ochránce byla legislativní doporučení zaměřena na ohrožené skupiny a vycházela z opakovaných podnětů ochránci, kdy ochránce skutečně vyhodnotil dopady právní úpravy na ně jako nespravedlivé.

1. DŮCHODY OSOB PEČUJÍCÍCH O OSOBU ZÁVISLOU NA PÉČI

Jako příklad lze uvést řešení problematiky nevýhodného postavení pečujících osob v důchodovém pojištění, kdy s příspěvím ochránce byly v minulosti přijaty novely směrem ke vstřícnějšímu stanovení výše důchodu osob, které dlouhodobě pečovaly o osobu závislou na péči. V roce 2009 byla zakotvena garance ochranného výpočtu výše důchodu pro osobu pečující déle než 15 let².

Podle rozhodnutí OSSZ doba **péče trvala alespoň 15 let**³, provede ČSZ po podání žádosti o starobní důchod srovnávací výpočet a podle toho, co bude výhodnější, určí konečnou výši důchodu. ČSZ buď bude dobu péče hodnotit jako dobu vyloučenou, nebo po dobu péče jako „fiktivní příjem“ dosadí výši příspěvku na péči (před rokem 2007, kdy se příspěvek na péči ještě nevyplácel, částku 96 000 Kč ročně, tzn. 8 000 Kč měsíčně, vynásobenou příslušným koeficientem), a tento „fiktivní příjem“ přičte k výdělkům. Praktickým důsledkem této úpravy, o jejíž zavedení se ochránce v minulosti zasadil, je zvýšení důchodů dlouhodobě pečujícím osobám. Úprava platí od 1. 7. 2009.

Ochranný
charakter
právní úpravy

Z nynějších pravidel výpočtu výše důchodu vyplývá, že postavení osob pečujících o bezmocné/závislé osoby se odráží v **ochranné úpravě** (pomocí tzv. náhradní a vyloučené doby, u dlouhodobě pečujících fiktivní příjem), byť o její dostatečnosti lze mít oprávněné pochyby. Pečující osoby po návratu na trh práce nezřídka pobírají nižší příjem, čelí vyššímu riziku ztráty zaměstnání či se do pracovního procesu již nemusí vrátit. Jistě je namístě, aby důchodový systém hlouběji řešil dopady péče u těch osob, jejichž kariéru, a tím i budoucí důchody, již dlouhodobé dopady péče ovlivnily.

Fiktivní
vyměřovací
základy
v období péče

Ochránce proto uvítal, když v polovině prosince 2020 MPSV předložilo návrh důchodové reformy. Jemu předcházela debata různých řešení v Komisi pro spravedlivé důchody, kde **podporoval zvýšení ocenění pečujících**. Ve vztahu k důchodům osob pečujících o závislého na péči šlo o komisi schválené doporučení, **aby se za doby péče přidělovaly fiktivní vyměřovací základy**. Ty by kupříkladu mohly odpovídat průměrné mzdě, za péči o osobu závislou ve stupni IV by se k příjmům připočetla tato částka, u nižších stupňů by to byla poměrně nižší částka. Zlepšení

² Na základě zákona č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³ Ustanovení § 19a zdp.

důchodového zabezpečení většiny pečujících osob mělo dle ministerstva přinést i zavedení tzv. nultého pilíře s důchodem poskytovaným v pevné částce.

Ochránce proto v následném připomínkovém řízení nesouhlasil s překvapivým návrhem **na zrušení § 19a zdpo⁴, který upravuje zvýhodňující výpočet pro dlouhodobě pečující osoby. Zároveň byl jeho obsahem zcela nový způsob stanovení osobního vyměřovacího základu a zrušení vyloučených dob, aniž by byly zavedeny fiktivní vyměřovací základy.** Záměr o budoucí diskusi a analýzu tematiky, jenž by se mohl projevit v návrhu na zavedení fiktivních vyměřovacích základů, považoval ochránce za nedostačující. Jsou situace, kdy aplikace tehdejší novinky v navrhované úpravě – zrušení vyloučených dob – mohla být pro pojištěnce nevýhodná, a existuje postup, jak tomu kupříkladu zachováním srovnávacího výpočtu zabránit. Zamýšlené navýšení solidární složky důchodu ochránce uvítal, tento postup sám o sobě však nemusí jít při zrušení § 19a zdpo ku prospěchu všech dlouhodobě pečujících osob a předkladatel nepředstavil konkrétnější rozpracování dopadu tohoto benefitu při současném zrušení § 19a zdpo.

Obecné vysvětlení ohledně zlepšení situace pečujících s nízkými důchody prostřednictvím solidárního pilíře nepovažoval ochránce za dostačující. Není zřejmé, jak by byla řešena situace lidí, kteří mimo dobu péče měli vyšší výdělků, ale svou situaci v době souběžné péče o osobu závislou na péči řešili omezením pracovní aktivity na částečný úvazek nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr a mohli být při výpočtu důchodu poškozeni rozmělněním výdělků.

K předložení zákona obsahujícího navrhované zrušení § 19a zdpo nakonec nedošlo, nutno říci, že proti případným záměrům na zrušení ochranného mechanismu obsaženého v dotčeném ustanovení bude ochránce vystupovat nadále. Ochránce je názoru, že dotčený ochranný institut zavedený ku prospěchu dlouhodobě pečujících osob má v oblasti důchodového pojištění již dlouhodobé a nezastupitelné místo a částečně finančně kompenzuje společensky vysoce oceňovanou činnost dlouhodobě pečujících osob.

2. DOBA POJIŠTĚNÍ POTŘEBNÁ PRO VZNIK NÁROKU NA STAROBNÍ DŮCHOD

Již v předchozím sborníku *Důchody II* z roku 2016⁵ tehdejší veřejná ochránkyně práv upozornila na problematiku nebývale přísné podmínky získané doby pojištění pro vznik nároku na starobní důchod, kdy v devítiletém období začínajícím dnem 1. 1. 2010 se délka doby pojištění nezbytně ke vzniku nároku na předčasný a řádný starobní důchod postupně prodlouží o celkem 10 let. Po zhodnocení dalšího vývoje pak zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv představili své zkušenosti

**Kroky
ochránce
směřující
ke zmírnění
podmínky
potřebné doby
pojištění**

⁴ Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8866>

⁵ Srov. ŠABATOVÁ, A., HRUBÝ, J., ČERNÁ, J., MATĚJČEK, P., MARTINEC, J., ŘÍHA, D., PAVLÍČKOVÁ, K., HODAŇOVÁ, E. *Důchody II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a. s., 2016. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). ISBN 978-80-87949-41-2, s. 112, https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Duchody-II_eBook.pdf

zprostředkované řešeními podněty, mimo jiné i problematiku nezískání doby pojištění pro vznik nároku na důchod, na jednání stálého semináře Odborné komise pro důchodovou reformu, která jako poradní orgán vlády ČR působila v letech 2013–2017.

V rámci činnosti pozdější **Komise pro spravedlivé důchody** ochránkyně na tento problém upozornila ve vstupním dotazníku a prostřednictvím svého zástupce v komisi. V září 2019 písemně vyrozuměla tehdejší předsedkyni komise o svých vzrůstajících obavách z dopadů právní úpravy, neboť toto téma komise prozatím nereflektovala. Požádala o zpracování návrhů řešení problému, který u některých pojištěnců představuje v mezinárodním kontextu extrémně přísně nastavená podmínka potřebné doby pojištění pro vznik nároku na starobní důchod, což může zapříčinit ztrátu možnosti přístupu k důchodové dávce a odkázanost pojištěnců na nepojištný systém státní sociální podpory a dávek pomoci v hmotné nouzi.

Otázka rozsahu potřebné doby pojištění byla vysoce aktuální, neboť od roku 2019 česká právní úprava zakotvuje nejpřísnější podmínky pro nárok na starobní důchod v důsledku nastoupení podmínky získání 35 let doby pojištění a krácení zápočtu některých náhradních dob pojištění získaných před rokem 2010 pro vznik nároku na důchod po 31. 12. 2018 a žádá si byť i jen parametrickou změnu – snížení výše potřebné doby pojištění pro vznik nároku na starobní důchod⁶.

Podněty, které se týkají **nezískání doby pojištění jako jedné z podmínek nároku na starobní důchod**, jsou zastoupeny stále častěji, a to oproti předchozímu stavu, kdy směřovaly spíše proti výši důchodu⁷. Tématu se ochránce široce věnoval i ve svých mediálních výstupech⁸.

Situace
ztěžující
získání
potřebné
doby pojištění
pro nárok
na starobní
důchod

Při nezískání potřebné doby pojištění pak lze ze zkušeností ochránce pojmenovat i **objektivní situace jako typizované důvody pro „přetržky“ v dobách pojištění**, které mohou způsobit nezískání nároku na starobní důchod. Může se jednat například o situace:

- a) dlouhodobá nedobrovolná nezaměstnanost (typicky u osob invalidních v I. nebo II. stupni),
- b) dlouhodobá dobrovolná ekonomická neaktivita (např. osoby v domácnosti),
- c) dlouhodobá neschopnost výdělečné činnosti a odmítání léčby duševně nemocnými (před podáním žádosti o invalidní důchod),
- d) dlouhodobý výkon výdělečné činnosti ve státě, s nímž ČR nemá sjednanu smlouvu o sociálním zabezpečení,

⁶ Podle platné právní úpravy nárok na starobní důchod vznikne též, pokud pojištěnec získá 30 let příspěvkové doby pojištění, do které se ovšem nezapočítávají náhradní doby pojištění. Příliš nepomůže ani alternativní podmínka zmírněné doby pojištění 20 nebo 15 let, protože tu lze využít jen v případě dosažení důchodového věku alespoň o 5 let vyššího, než je důchodový věk stanovený pro muže daného data narození. Znamená to tedy „odejít do důchodu“ výrazně později.

⁷ Jen za rok 2020 evidovala ČSSZ celkem 6 410 zamítnutých žádostí, o rok dříve to bylo dokonce 7 482 žádostí.

⁸ Tisková konference ochránce k důchodům konaná dne 7. 10. 2020. Tisková zpráva dostupná z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/soucasny-duchodovy-system-povede-ke-zvyseni-poctu-senioru-bez-naroku-na-duchod/>

- e) výkon trestu, pokud odsouzený nevykonával výdělečnou činnost,
- f) výkon výdělečné činnosti bez odvodu pojistného,
- g) odložený nástup do zaměstnání po ukončení studia,
- h) péče o dlouhodobě nemocné dítě starší 4 let, které nebylo uznáno za závislé na péči.

Plastickým příkladem může být stěžovatelka, jež se obrátila na ochránce, neboť jí nebyl přiznán starobní důchod, protože nesplnila podmínku 35 let důchodového pojištění. Získala 32 let doby pojištění. Po dobu 27 let pracovala a vychovávala 4 děti, z nichž jedno v pěstounské péči, 5 let jí bylo započítáno jako náhradní doby pojištění. Až do roku 2001 pracovala v podstatě bez přetřžky. Později, do roku 2019, kdy dosáhla důchodového věku, střídala krátkodobější zaměstnání s evidencí na úřadu práce. Zčásti kvůli věku a obecně horší zaměstnatelnosti, ale také kvůli invaliditě I. stupně pro psychické postižení. Možnost odpracovat si chybějící roky tak byla pro ni omezena.

Samostatným problémem je pozdní informovanost o podmínkách nároku na dávku. Poté, kdy se stěžovatelé seznámí s nemožností dosažení nároku, mohou být dle zkušenosti ochránce již pasivní, neboť ztratili motivaci pro získání doby pojištění. Může to být i v důsledku zdravotních překážek (bez nároku na invalidní důchod), z důvodu nedostatku prostředků pro doplacení si doby pojištění. Pojištění se informace o riziku ztráty nároku na starobní důchod často dozví již v době, kdy nezískají nárok na invalidní důchod z důvodu chybějící doby pojištění, dále pak na základě informativního listu důchodového pojištění či kontaktu s ČSSZ a jinými správními orgány.

**Informovanost
pojištěnců**

Jako pozitivní proto ochránce vnímal, že jednání Komise pro spravedlivé důchody dne 3. 7. 2020 se věnovalo tématu „Podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod – dopady současné podoby právní úpravy a možnosti změn“ s variantními návrhy, které byly schváleny k dalšímu rozpracování. Nastavený rozsah doby pojištění ve své analýze kritizovala i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)⁹. MPSV mělo představit návrh důchodové reformy, který by vyšel ze závěrů komise. Vzhledem k nejistotě prosazení žádoucích systémových změn ještě v tehdejší volební období (před volbami do poslanecké sněmovny v roce 2021) však ochránce apeloval na ministerstvo, aby se na otázku ojedinele dlouhé potřebné doby pojištění zaměřilo například i v rámci případných dílčích změn zdp.

V dalším vývoji pak ochránce především uvítal a podpořil předloženou **novelu zdp**¹⁰ stran potřebné doby pojištění. Navrhované opatření mělo s účinností od 1. 1. 2024 zajistit zkrácení potřebné doby pojištění pro nárok na tzv. řádný, předčasný i odložený starobní důchod, a to v podstatě na hodnoty, které platily před rokem 2010.

⁹ OECD. Přehledy důchodových systémů v zemích OECD Česká republika [online]. prosinec 2020 [cit. 22. 9. 2022]. Dostupné z: <https://www.apscr.cz/wp-content/uploads/2023/01/OECD-Penzijn%C3%AD-p%C5%99ehled-%C4%8CR.pdf>

¹⁰ <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCDF4DQX>

Potřebná doba pojištění pro získání nároku na tzv. řádný starobní důchod nebo na tzv. předčasný starobní důchod měla činit opět **25 roků**. Potřebná doba pojištění pro získání nároku na tzv. odložený starobní důchod měla opět činit **15 roků**. Potřebnou dobou pojištění se vždy rozumí kombinace příspěvkových a nepříspěvkových (náhradních) dob pojištění; typ starobního důchodu podle § 29 odst. 3 písm. a) a b) zdp (řádný a pozdní starobní důchod, u nichž jsou z hlediska vzniku nároku relevantní pouze příspěvkové doby) se měl zrušit.

K předložení návrhu změny zdp v Poslanecké sněmovně však nakonec bohužel nedošlo. Aktuálním záměrem vlády je ponechat stávající rozsah potřebné doby pojištění pro vznik nároku na řádný starobní důchod na 35 letech. Alternativní podmínku zmírněné doby pojištění u tzv. odloženého důchodu 20 let (příspěvková a nepříspěvková doba) nebo 15 let (příspěvková doba) bude možné využít v případě dosažení důchodového věku alespoň o 2 roky vyššího (doposavad o 5 let vyššího), než je důchodový věk stanovený pro muže daného data narození. Trvá tak pro ochránce neakceptovatelná situace extrémní podmínky pro vznik nároku na řádný starobní důchod.

3. DOBA STUDIA

Doba studia jako náhradní doba pojištění je jedním z dalších témat, kterému ochránce věnuje zvýšenou pozornost i v připomínkových řízeních. Od 1. 1. 2010 doba studia není náhradní dobou pojištění. Tuto skutečnost kritizoval i tehdejší veřejný ochránce práv a své výhrady vyjádřil v legislativním procesu. Za určitých podmínek je započitatelná pro vznik nároku na invalidní důchod, je k ní přihlíženo i pro nekrácení dopočtené doby. Doba studia jako náhradní doba pojištění zvyšuje možnost získání potřebné doby pojištění a získání nároku na starobní důchod, důvodová zpráva k zákonu č. 306/2008 Sb. hovoří o podílu této doby na výši důchodu (více než 7 %).

Na dobu studia lze nahlížet jako na sociální příspěvek společnosti, je s ní spojeno zpravidla odložení vyšších výdělků. Okolní právní úpravy ji jako dobu pojištění pojímají. Ze zápisu Odborné důchodové komise z 14. 5. 2015 vyplývá, že „Z diskuse vyplynulo, že dnes lze jen těžko predikovat, zda vyloučení studia z náhradních dob pojištění bude opravdu představovat pro určitou generaci či skupinu obyvatel v budoucnu problém. Je třeba se zamyslet nad případnou revizí doby 35 let pojištění“.

Ochránce proto uvítal, že v programovém prohlášení současné vlády bylo pamatováno na opětovné zařazení doby studia mezi náhradní doby pojištění. V revizi programového prohlášení však vláda návrh této změny opustila.

4. DOBROVOLNÁ ÚČAST NA POJIŠTĚNÍ

Otázku samotného vzniku nároku na starobní důchod považuje ochránce za klíčovou. V některých případech může nedostatečný rozsah doby pojištění překlenout získání doby pojištění, a to jejím **doplacením**. Při pobírání důchodu má další doba pojištění kladný vliv na jeho výši. Ze zkušeností ochránce a rovněž tak ČSSZ plyne, že se pojištěnci často pozdě přicházejí poradit, v jakých případech lze využít institut

dobrovolného důchodového pojištění. Od 1. 1. 1996 je možno se přihlásit k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění jako „ostatní osoba starší 18 let“, tzn. že délka dobrovolné účasti na důchodovém pojištění je možná v rozsahu nejvýše 15 let (od 1. 1. 2014), aniž by se do uvedeného limitu započítávaly kvalifikované důvody účasti. Mezi ně patří kupříkladu osoby **vedené v evidenci krajské pobočky Úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, pokud po dobu evidence nenáleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci a osoby splňující podmínku soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední či vysoké škole v ČR.** U nich je možnost doplacení si pojistného limitována jen částečně, a to od 1. 1. 1996.

Pojistné ostatních osob starších 18 let je však možné doplatit si nejvýše 1 rok nazpět od podání přihlášky. Mezi okruhy dotčených osob, kterým může být doplacení pojistné doby ku prospěchu, patří například osoby pobírající invalidní důchod I. a II. stupně – důchodci, kteří nevykonávají výdělečnou činnost ani nejsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání u úřadu práce. Dále se může jednat o ženy/muže, kteří jsou v domácnosti se „zdravými“ dětmi staršími 4 let. Lze zvažovat situace osob s odloženým vstupem na pracovní trh, dlouhodobé studium, stáže a další nepojištěné aktivity. Dobrovolné doplacení pojistného může pomoci i osobám pobývajícím v bezesmluvní cizině.

Okruhy
pojištěnců
ohrožených
získáním
krátké doby
pojištění

Ochránce tento postup, který může vést k získání nároku nebo zvýšit důchod, často doporučuje a případně rozšíření možností doplacení pojistného jednoznačně podporuje. V Odborné důchodové komisi navrhoval ke zvážení prodloužení časového omezení k dodatečnému doplacení doby pojištění, avšak MPSV zatím na tyto úpravy nepřistoupilo. Je třeba však vyzdvihnout, že při doplacení je pojistné hrazené v jeho aktuálních částkách, širší okruh situací pro doplacení pojistného prohlubuje pojistný princip důchodového systému.

5. ZBYTKOVÁ DOBA POJIŠTĚNÍ

Dalším tématem, které ochránce z důvodu dílčí nespravedlnosti při stanovení výše důchodu považoval za vhodné řešit, je tzv. zbytková doba pojištění. Poměrně často se stává, že doba pojištění v roce přiznání důchodu nenaplní bezezbytku celý rok doby pojištění, který je zohledněn ve výši procentní výměry a činí za každý celý rok doby pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod 1,5 % výpočtového základu¹¹. Zůstává zde tudíž určitá **zbytková doba, která se nijak nepodílí na výši důchodu.**

V rámci spisu sp. zn. 37/2019/SZD ochránce zaslal dotaz ministryni práce a sociálních věcí před případným využitím svého oprávnění navrhnout vládě změnu zákona. Navrhoval, aby osobám, které po přiznání starobního důchodu dále vykonávaly výdělečnou činnost a odváděly pojistné na důchodové pojištění, se **tzv. zbytková doba – doba, která nebyla zhodnocena v procentní výměře a byla získána v roce přiznání důchodu, připočítávala k době pojištění získané po přiznání důchodu.** A to za účelem zvýšení procentní výměry důchodu o 1,5 % výpočtového základu za každých 180 kalendářních dnů při pobírání starobního důchodu v jeho

¹¹ Podle § 34 odst. 1 zdpo.

poloviční výši a o 0,4 % výpočtového základu za každých 360 kalendářních dnů výdělečné činnosti při pobírání plného důchodu.

MPSV poukázalo na technické obtíže při možném zavedení požadované úpravy. Bylo stejného názoru o mírné nespravedlnosti při nezhodnocování tzv. zbytkové doby s tím, že úpravu plánuje provést jednodušším způsobem. K dotazu ochránce o podobě zamýšlené úpravy obecně uvedlo, že by měla být obsažena v nově formulovaném nultém a prvním pilíři.

MPSV v minulosti dokonce zvažovalo i výrazně reformní alternativní koncept směřující do budoucnosti, který by spočíval v tom, že výše zásluhové části starobního důchodu by se stanovila nikoliv procentem z výdělkového průměru (jako je tomu dosud), ale jako součin úhrnu všech ročních vyměřovacích základů pojištění dosažených po roce 1985 (včetně fiktivních vyměřovacích základů za náhradní doby pojištění získané při souběhu s příspěvkovými dobami i mimo tento souběh) zvýšeného o fiktivní vyměřovací základ za období před rokem 1986 a koeficientu 0,000325.

Při přijetí tohoto výpočtového algoritmu by bylo možno velmi přesně počítat průběžně postupné přírůstky k důchodu za jednotlivé roky příspěvkové či nepříspěvkové kariéry pojištěnce, a podávat mu tak průběžnou informaci o postupném nárůstu jeho budoucího důchodového nároku. Současně by do výpočtu vůbec nevstupovala doba pojištění (ta by hrála roli pouze z hlediska nároku na důchod), a byl by tedy vyřešen i problém tzv. zbytkových dnů.

Ochránce v dalším návrhu zákona, ve kterém nebyla tato otázka vůbec řešena¹², stále nepovažoval za optimální postup při stanovení výše důchodu, který je v rozporu s pojistným principem a oslabuje princip zásluhovosti, byť se může jednat o nižší částky. U naprosté většiny pojištěnců po zjištění, kolik celých roků doby pojištění získali, jim obvykle zbydou nějaké dny pojištění, které se na výši procentní výměry nijak neodrazí, protože nezavršují celý jeden rok doby pojištění. Při vypořádání připomínek MPSV ochránci přislíbilo, že při budoucích změnách právní úpravy bude pamatováno i na možnost jiného mechanismu zhodnocení zbytkových dob pojištění (tzv. deniny).

6. NEZHODNOCENÝ ODLOŽENÝ STAROBNÍ DŮCHOD PŘI DALŠÍ VÝDĚLEČNÉ ČINNOSTI

Ochránce se zabýval případem, kdy ČSSZ zamítla žádost o zvýšení důchodu s odkazem na skutečnost, že ustanovení § 34 odst. 4 zdp¹³ **neumožňuje navýšení**

¹² Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10630>

¹³ Výše procentní výměry starobního důchodu stanovená podle odstavce 1 se na žádost zvyšuje pojištěnci, který splnil podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 odst. 1 nebo § 29 odst. 3 písm. a) a po vzniku nároku na tento důchod vykonával výdělečnou činnost a pobíral přitom starobní důchod v plné výši, za každých 360 kalendářních dnů této výdělečné činnosti o 0,4 % výpočtového základu. Ustanovení odstavce 2 věty třetí platí zde obdobně.

odloženého starobního důchodu přiznaného dle ustanovení § 29 odst. 2 zdpo **za další výkon výdělečné činnosti při jeho současném pobírání.**

Ochránce oslovil MPSV¹⁴ se žádostí o bližší vysvětlení důvodů, proč MPSV při vypracovávání návrhu zákona č. 306/2008 Sb. dospělo k závěru, že není namístě umožnit navýšení procentní výměry odloženého (pozdního) starobního důchodu za další výkon výdělečné činnosti na území ČR podobně jako u tzv. obecného (řádného) starobního důchodu. Ministerstvo uvedlo, že odložený důchod je dávkou méně zásluhovou, více solidární, důchodu odpovídá relativně vysoká dávka při kratší době pojištění, důchod se více podobá důchodu invalidnímu. Poukázalo na možnost zvýšení u odloženého důchodu pouze při práci bez jeho pobírání, přičemž ochráncem dotazované žádosti o odstranění tvrdosti tohoto typu se prakticky nevyskytují.

V rámci dalších připomínek k návrhům změn zdpo¹⁵ ochránce opakovaně požadoval narovnání podmínek a možnost zvýšení odloženého starobního důchodu při výkonu výdělečné činnosti. Přestože pro vznik nároku na tzv. odložený či pozdní starobní důchod postačuje získání kratší doby důchodového pojištění než pro vznik nároku na řádný či obecný starobní důchod, je přiznáván ve výrazně vyšším věku a je obvykle podstatně nižší než průměrný obecný starobní důchod (právě z důvodu kratší doby účasti na důchodovém pojištění). Výkon výdělečné činnosti je pro příjemce tohoto důchodu složitější, protože s vyšším věkem dochází ke zhoršování zdravotního stavu seniorů a k výraznému poklesu jejich pracovní schopnosti. Ochránce se proto nadále domnívá, že je namístě ocenit jejich snahu i ve vysokém věku a při mnohdy nepříznivém zdravotním stavu vykonávat výdělečnou činnost a přispívat do systému důchodového pojištění.

MPSV přislíbilo, že tato otázka bude řešena cestou osvobození pojistného na důchodové pojištění u pracujícího důchodce z jeho výdělků, z nichž bylo dosud odváděno, a zároveň přestanou být starobní důchody za další výkon výdělečné činnosti při jejich současném pobírání zvyšovány. Vláda v současnosti tento postup zvažuje, druhým alternativním a méně preferovaným konceptem je ponechání obecného mechanismu zvyšování důchodu při souběhu pobírání důchodu a výkonu výdělečné činnosti.

7. OCHRÁNCE V KOMISI PRO SPRAVEDLIVÉ DŮCHODY

Komise pro spravedlivé důchody ustavená v únoru 2019 **byla poradní skupinou** pod záštitou ministryně práce a sociálních věcí, která měla zejména hodnotit návrhy předkládané MPSV a **doporučit úpravy principů** řešení či **výběr variant u předkládaných návrhů**. Komise mohla předkládat rovněž vlastní návrhy.

Byla tvořena zástupci **politických stran**, odborových organizací, zástupců zaměstnavatelských organizací, zástupců ministerstev financí a zdravotnictví, Úřadu

¹⁴ V rámci spisu sp. zn. 7468/2021/VOP, dokument dostupný z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10280>

¹⁵ Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10630>

vlády, České národní banky a Českého statistického úřadu, zástupců seniorských organizací a zájmových skupin a zástupců akademické sféry. Ochránce byl rovněž jejím členem.

Za ilustrativní považujeme myšlenku vyjádřenou jedním z členů komise. Obecně u jednotlivých návrhů změn nastavení systému platí, že **mezi pojištěnci a příjemci důchodů panuje těžkost shody na alespoň únosně nespravedlivém systému**, který zabrání pocitu nespravedlnosti u velké části obyvatelstva dané země tak, aby se nerozložila sounáležitost dané společnosti¹⁶. Systém totiž vždy vyvažuje princip zásluhovosti a solidarity. Rovnováhu přitom ovlivňuje politika vlády.

Při ustavení komise byl jejím členům zaslán dotazník, který měl sloužit k nalezení elementární shody nad jednotlivými oblastmi a vést k dalšímu rozpracování preferovaných témat.

Tehdejší ochránkyně se vyjádřila pro zmírnění přísné podmínky 35 let doby pojištění pro vznik nároku na starobní důchod. Dále pro zavedení minimálního důchodu při splnění dalších podmínek a k datu vyplnění dotazníku i pro zachování stanoveného obecného důchodového věku. Požadovala rovněž částečné narovnání důchodů pečujících osob (péče o děti, o osoby závislé na péči) bez ohledu na pohlaví či jiná nedůvodně rozlišující kritéria. Jako důležitou vnímala i potřebu snížení důchodového věku u náročných profesí při větším zapojení zaměstnavatelů (pojistné).

V průběhu samotných jednání zástupce ochránkyně v komisi kupříkladu podporil návrh na dobrovolné sdílení pojistných dob mezi manžely, partnery a druhy za cílem získání potřebné doby pojištění pro nárok na důchod a následného dílení výše důchodu s ohledem na skutečně získané doby pojištění. Návrh spolu s jeho další verzí umožňující **sdílení vyměřovacích základů bohužel nebyl přijat**. Ochránce později uvítal, že současná vláda hodlá přikročit k možnosti sdílení vyměřovacích základů.

Přijatá
doporučení
komise
podporovaná
ochránkyní

Mezi přijatá doporučení komise, které podporovala i ochránkyně, patřil návrh týkající se budoucích důchodců, a to stanovení fiktivních vyměřovacích základů u osob pečujících o osoby závislé na péči a návrh možnosti dosažení fiktivního vyměřovacího základu u osob pečujících o dítě do 4 let věku.

Komise a ochránkyně byly i pro návrh na zvýšení důchodu stávajícím příjemcům, kteří v minulosti pečovali o děti (za každé dítě, bez ohledu na výši důchodu). Ochránkyně rovněž souhlasila s **návrhem dalšího projednání postupu umožňujícího zajištění dřívějšího odchodu do důchodu pro pracovníky v náročných profesích o 1 rok za 10 let této činnosti (2 za 20) při zvýšení pojistného jejich zaměstnavatelům.**

Zásadní byl ochránkyní podporovaný a přijatý plán na skutečně **systémovou změnu – vznik tzv. nultého pilíře**, ze kterého by byla poskytována (solidární) výše důchodu (při splnění doby pojištění a dosažení důchodového věku) odpovídající minimálnímu životnímu standardu. Rovněž podstatný byl návrh na další část důchodu vypláceného z nového prvního pilíře, který by **silněji odrážel zásluhový** prvek ohodnocením individuálních životních kariér. Je třeba zmínit, že **na obecném**

¹⁶ POTÚČEK, Martin. *České důchody*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2018. ISBN 978-80-246-4236-9, s. 96.

rámci systémové změny a potřebě jejího dalšího rozpracování **byla mezi členy komise shoda.**

8. VÝHRADY STĚŽOVATELŮ K PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ, U NICHŽ OCHRÁNCE NESHLEDAL DŮVODY PRO ZMĚNU PRÁVNÍ ÚPRAVY

V těchto případech polemiky stěžovatelů s platnou právní úpravou a návrhy na její jiné zakotvení ochránce stěžovatelům ozřejmuje důvody platné právní úpravy, aniž by shledával závažné důvody pro její změnu.

Jedná se kupříkladu o trvalé krácení předčasného starobního důchodu (§ 31 zdpou). Dočasně snížený starobní důchod byl možný jen do 31. 12. 2006. Dále je to otázka předčasného starobního důchodu a pobírání výdělků zakládajících účast na důchodovém pojištění (§ 37 odst. 2 zdpou).

Častá kritika zaznívá k mechanismu úpravy při souběhu starobního důchodu s důchodem pozůstalostním, kdy vyšší důchod je vyplácen v plné výši (základní + procentní výměra), z nižšího polovina procentní výměry.

Mezi obvyklé okruhy patří návrhy změny úpravy výše pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, různé otázky týkající se postavení OSVČ, kupříkladu stanovení jejich vyměřovacího základu.

Samostatnou kategorií je valorizace důchodů, která je ochráncem vnímaná jako sociální a politická otázka. K problému valorizace důchodů uvádí, že ho nelze vyřešit k absolutní spokojenosti všech poživatelů důchodových dávek.

Dalším okruhem výtek stěžovatelů je problematika tzv. redukční hranice a realizace nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 135/2010 Sb., kdy je stěžovateli kritizována míra solidarity a mají různé představy o náhradovém poměru. K tomu odkazujeme kupříkladu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 4 Ads 31/2013-18, jenž uvedl, že zákonodárce respektoval pokyn Ústavního soudu k posílení principu zásluhovosti důchodového pojištění.

Svébytným okruhem je situace výdělečné činnosti při současném pobírání celého starobního důchodu: zvýšení procentní výměry za každých 360 kalendářních dnů této činnosti o 0,4 % výpočtového základu (reálně tedy zvýšení v řádu desetikorun) neodpovídá představám stěžovatelů o ocenění zásluh získaných odváděním pojistného na důchodové pojištění. Dochází toliko k procentnímu zvýšení z nevalorizovaného výpočtového základu, který ČSZ určí při rozhodování o přiznání důchodu a který je do budoucna už neměnný. Mechanismus zvyšování starobních důchodů ochránce nerozporoval, budoucím řešením zvažovaným vládou však může být ukončení zvyšování důchodů za další výkon výdělečné činnosti při jeho současném pobírání a osvobození pojistného z výdělků pracujícího důchodce.

D

doba studia 60, 92, 120

dobrovolná účast na pojištění 120, 121

dokazování 13–24

–, právní úprava 13

–, specifičnost 13

doplatek důchodu 52–62

–, právní úprava 52

–, procesní hledisko rozhodnutí 53

– v případě nesprávného posouzení zdravotního stavu 54–57

– v případě nezhodnocení dob pojištění 57–61

– u invalidního důchodu 59, 60

E

evidenční list důchodového pojištění

13, 14, 16, 17, 20, 23, 98

I

invalidita 69–74

–, datum vzniku 55

–, návrh ochránce na změnu interního předpisu ČSSZ 74

–, hodnocení 70, 71

–, posudek o invaliditě 71–73

–, tři stupně 70

–, vznik 69, 70

– z mládí 74

–, zánik 75

–, změna stupně invalidity 75

invalidní důchod

–, nárok 69–74

–, podmínka doby pojištění 76

–, přeměna na starobní 75

–, příklady nesprávného výpočtu 90–94

–, nezhodnocená doba studia 93

– po doplacení pojištění 94

– při změně stupně invalidity 91, 92

–, pochybení při výpočtu důchodu mladých invalidů 90, 91

–, příklady zjištěných pochybení orgánů soc. zabezpečení 77–87

–, neobnovení výplaty 80

–, nepřiznání invalidního důchodu 77–79

–, nesprávné vyřízení žádosti o změnu výše 87

–, nezaslání posudku do zahraničí 87

–, poskytnutí nižšího doplatku 86

–, přiznání od jiného data 80–84

–, přiznání v nižším stupni 84

–, zamítnutí žádosti 84–86

–, příklady správného postupu orgánů soc. zabezpečení 76, 77

K

Komise pro spravedlivé důchody 9,

116, 118, 119, 123

N

nezaopatřené dítě

–, definice 100

–, nutnost dokládat potvrzení o studiu 191

–, podmínka nezaopatřenosti 96, 97, 99

–, ukončení studia 67

O

odstranění tvrdosti 40–44

–, hornické důchody 42

–, judikatura NSS 43

–, omezené možnosti ochránce 41

–, právní úprava 40

osoba pečující o osobu závislou na péči

–, důchod 110, 116, 117

–, zhodnocení péče o osobu závislou na péči 42

P

prokazování dob pojištění 20–24

- , čestné prohlášení svědků 23, 24
- –, náležitosti 23
- , doba péče o dítě do 4 let věku 21, 22
- , doba péče o závislou osobu 13, 14, 22, 23
- –, prominutí lhůty k podání žádosti 22
- –, rozhodnutí OSSZ o době a rozsahu péče 22
- , svědecká výpověď 14, 20, 24

prokazování vyměřovacích nákladů 16–20

- , minimální výše vyměřovacího základu 18
- , náhrada přiznaná soudem 17, 18
- , náhrada za ztrátu na výdělku 18, 19
- , vyloučení dob pojištění 18
- , vyšší důkazní standard 16

přeplatky 63–68

- , definice 63
- , důchod zemřelého 65, 66
- , právní úprava odpovědnosti za přeplatek 63, 64
- –, objektivní odpovědnost 64
- , předčasný starobní důchod 66, 67
- , souběh pěstounské dávky a důchodu 68
- , vdovský/vdovecký důchod 67, 68
- , vrácení 64

příjemce důchodu 25–28

- , opatrovník 25–27, 30, 31
- , pěstoun 26–28
- , přechod nároku po smrti příjemce 33, 34
- –, okruh pozůstalých 33
- –, účastenství v řízení o důchodu 33
- , rodič 26, 33
- , zastupující člen domácnosti 25, 30, 31
- , změna příjemce 27, 28
- –, lhůta pro změnu 27
- –, nemožnost zastavení výplaty 28
- , zvláštní příjemce 26–28, 30, 31, 102

Ř

řízení o námitkách 35–39

- , judikatura NSS 39
- , lhůta pro podání námitek 35, 36

- , lhůta pro vydání rozhodnutí 36, 37
- , opožděně podané námitky 37, 38

S

sirotčí důchody 96–104

- , obnovení nároku 104
- , odnětí v souvislosti s pokračováním studia 103
- , podmínky nároku 96, 97
- , trvání nároku 99
- , výše 102, 103
- , zamítnuté žádosti po zmírnění podmínek 97–99
- , zánik nároku 101, 102

soustavná příprava na budoucí povolání 100, 101, 108, 109, 121

starobní důchod 114–125

- , doba pojištění pro vznik nároku 117–120
- –, dobrovolná účast na pojištění 120, 121
- , nezhodnocený odložený důchod při další výdělečné činnosti 122, 123
- , podmínky nároku 114
- , podněty stěžovatelů 114
- –, návrhy na změnu právní úpravy 115
- , změnové řízení 49–51

Š

šetření správního orgánu 14–16

V

vdovské/vdovecké důchody 67, 68, 105–113

- , odnětí v souvislosti s nezaopatřeností dítěte 108–110
- , oznamovací povinnost 67
- , opětovný vznik nároku 110–113
- , podmínky nároku 105–107
- , trvání nároku 107, 108
- –, po dobu 1 roku 106
- –, pokračování nároku 106
- , výše 113
- , zánik nároku 113
- , **výplata důchodu** 25–34
- , splatnost 28, 29
- –, termín výplaty 28
- , souběh nároků 32, 33

- výplata důchodu ve zvláštních případech 31, 32
- , příslušníci ozbrojených sil a sborů 32
- , zařízení sociálních služeb 31
- , zdravotnické zařízení 31
- způsob výplaty 29, 30
- , bezhotovostní účet 29, 30
- , hotovostní 29, 30
- výpočet výše invalidního důchodu** 88-94
- stanovení výše základní a procentní výměry 88
- výpočet procentní výměry při změně stupně invalidity 89, 90
- výše důchodu transformovaného na starobní 94, 95

- výše invalidního důchodu v mimořádných případech 89

Z

zbytková doba pojištění 120, 121

změnové řízení 45-51

- lhůta pro vydání rozhodnutí o změně důchodu 47
- průběh 45-47
- specifika řízení o invalidním důchodu 47-49
- , forma žádosti 48
- zahájení řízení 45-47
- zásada materiální správnosti rozhodnutí 45