

KARLOVA UNIVERZITA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**Řízení ve věcech důchodového pojištění**  
**Proceedings Relating to Pension Insurance**

Vypracovala: Mgr. Anita Pešulová

**Vedoucí rigorózní práce:** doc. JUDr. Margerita Vysokajová, CSc.

## Prohlášení

Prohlašuji, že rigorózní práci na téma  
„Řízení ve věcech důchodového pojištění“  
jsem vypracovala samostatně.

Použitou literaturu a podkladové materiály  
uvádím v příloženém seznamu literatury.

Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne: 21. dubna 2011

.....

## P o d ě k o v á n í

Děkuji vedoucí mé rigorózní práce  
doc. JUDr. Margeritě Vysokajové, CSc.  
za její cenné rady, připomínky  
a pomoc, kterou mi poskytla při zpracování rigorózní práce.

Použité zkratky:.....	6
<b>ÚVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>1. POJEM SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ .....</b>	<b>9</b>
1.1 Vymezení pojmu .....	9
1.2 Historický vývoj.....	12
1.2.1 Počátky sociálního zabezpečení.....	12
1.2.2. Druhá polovina 18. století.....	14
1.2.3 Počátky 20. století.....	16
1.2.4 Vývoj práva sociálního zabezpečení v období od roku 1938 do 1950.....	19
1.2.5 Vývoj práva sociálního zabezpečení v období od roku 1957 do roku 1988 .....	20
1.2.6 Vývoj právní úpravy v 90. letech 20. století.....	21
<b>2. SYSTÉM PRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ .....</b>	<b>25</b>
1.2 První pilíř sociálního zabezpečení.....	27
2.2 Druhý pilíř sociálního zabezpečení .....	29
2.3 Třetí pilíř sociálního zabezpečení.....	34
<b>4. DŮCHODOVÉ POJIŠTĚNÍ .....</b>	<b>41</b>
4.1. Vymezení pojmu důchodového pojištění.....	41
4.2 Systém důchodového pojištění v ČR.....	43
Výpočet důchodu .....	44
<b>5. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ.....</b>	<b>46</b>
5.1 Období od roku 1918 do roku 1994 .....	46
5.2 Období od roku 1995 do roku 2003 .....	47
5.3 Období od roku 2003 do roku 2005 .....	52
5.3.1. Význam stupu ČR do Evropské unie z hlediska změny právní úpravy důchodového pojištění .....	54
5.4 Období od roku 2006 do současnosti .....	58
5.4.1 Předpokládaný vývoj právní úpravy důchodového pojištění .....	62
<b>6. ŘÍZENÍ VE VĚCECH DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ.....</b>	<b>65</b>
6.2 Právní úprava řízení ve věcech důchodového pojištění.....	66
6.3 Zahájení řízení.....	67
6.3 Důkazní prostředky .....	69
6.4 Rozhodnutí.....	72

6.5 Opravné prostředky ve věcech důchodového pojištění .....	76
<b>7. SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ VE VĚCECH DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ.....</b>	<b>82</b>
7.1 Stručný vývoj správního soudnictví.....	82
7.1.1 Geneze správního soudnictvím na našem území .....	84
7.2 Právní předpisy upravující soudní přezkum rozhodnutí ve věcech důchodových .....	91
7.4 Řízení ve věcech důchodového pojištění dle soudního řádu správního .....	93
7.4.1 Pravomoc, příslušnost a složení soudů .....	93
7.4.2 Rozsah přezkumu rozhodnutí .....	94
7.4.3 Procesní legitimace, zastoupení .....	96
7.4. 4 Dokazování.....	98
7.4.5 Odkladný účinek žaloby .....	99
7.4.6 Náklady soudního řízení .....	99
7.4.7 Rozhodnutí soudu .....	99
7.4.8 Opravné prostředky .....	100
7.4.8 Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí vydaných ve věcech důchodového pojištění .....	102
<b>8. VYBRANÉ AKTUÁLNÍ PROBLÉMY DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ ŘEŠENÉ SOUDY .....</b>	<b>105</b>
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>109</b>
<b>RESUMÉ .....</b>	<b>113</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>117</b>
Odborná literatura:.....	117
Časopisy: .....	118
Internetové stránky: .....	119
Ostatní: .....	119
<b>ABSTRAKT.....</b>	<b>120</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>120</b>
<b>KLÍČOVÉ POJMY:.....</b>	<b>121</b>

### **Použité zkratky:**

ZOPSZ - zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

PK MPSV - posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí

ČSSZ - Česká správa sociálního zabezpečení

NERV - Národní ekonomická rada vlády

OSVČ - osoba samostatně výdělečně činná

## Úvod

Se sociálními problémy a s nepříznivými životními situacemi se lidská společnost setkává od počátku své existence. I když zpočátku nelze mluvit o systémové ochraně, lidé byli nuceni se těmito problémy zabývat, nejprve v rámci rodiny a posléze v prvobytně pospolné společnosti kmenového společenství. Ve středověku sílala potřeba péče, přičemž převládal názor, že péče o praceneschopné je záležitostí církevní a soukromou. O vzniku moderních systémů lze hovořit v okamžiku, kdy stát přebírá zodpovědnost za zřízení a organizaci sociálního pojištění a obcím je zákonem nařízena chudinská péče, která je financována z veřejných prostředků. První náznaky takové institucionalizace sociální ochrany můžeme nalézt ve Francii. V každém státě byl vývoj sociálního zabezpečení odlišný primárně v důsledku různé ekonomické úrovně toho kterého státu.

Československá republika po jejím vzniku převzala právní úpravu v oblasti sociálního zabezpečení od Rakouska – Uherska a teprve postupně byly přijímány zákony nové. Prvním významnějším zákonem, který upravoval pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, byl zákon z roku 1924, který jako první na světě, začal pojímat sociální pojištění jako celek. K významným změnám v oblasti sociálního zabezpečení došlo po skončení druhé světové války, kdy ve střeoevropské formě sociálního pojištění došlo ke změnám podle sovětského modelu zabezpečení.

Významné společenské, ekonomické a politické změny nastolené po listopadu 1989 se promítly i do oblasti sociálního zabezpečení. Současně se scénářem ekonomické reformy byl přijat i scénář sociální reformy, jejíž podstatou byl návrat k sociálnímu pojištění. Podle tohoto scénáře proběhla reforma v několika etapách a na další kroky se stále čeká.

Práci lze rozčlenit do dvou hlavních částí: První část jsem věnovala hmotněprávní stránce důchodového pojištění. Přestože je tématem mé práce „Řízení ve věcech důchodového pojištění“, považovala jsem za důležité do jejího obsahu začlenit vznik, vývoj, vymezení pojmu a popsání systému práva sociálního zabezpečení, jehož je důchodové pojištění součástí. Až ve druhé části, po přehledu hmotněprávní úpravy, se dostávám ke stěžejnímu tématu mé práce, kde nejprve nastiňuji, jak je pojem řízení definován v odborné literatuře a vymezuji právní úpravu, podle níž správní orgány postupují při svém rozhodování. Další část jsem věnovala přezkumnému řízení soudnímu, kde nejprve popisuji vývoj správního soudnictví ve vybraných evropských zemích a rovněž

na našem území. Poté se snažím o komparaci právní úpravy přezkumu rozhodnutí dle občanského soudního řádu a soudního řádu správního, v rámci něhož charakterizují jednotlivé fáze soudního řízení a snažím se poukázat na odlišnosti od obecné právní úpravy, dané povahou těchto věcí. Závěrečnou kapitolu jsem věnovala vybraným rozsudkům Nejvyššího správního soudu, které bezesporu mají a hlavně budou mít vliv na další praxi České správy sociálního zabezpečení při jejím rozhodování. Některé další související rozsudky krajských soudů, Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu zmiňuji přímo v textu.

Námět jsem si zvolila z důvodu jeho zajímavosti, aktuálnosti a v neposlední řadě proto, že se s dotčenými problémy setkávám v mé každodenní praxi. Cílem mé práce je snaha poukázat na významné změny právní úpravy důchodového pojištění včetně předpisů upravující řízení před správními orgány a soudy, přičemž největší důraz se snažím klást na změnu právní úpravy, platné od 1. ledna 2010, jejíž účinností došlo k nejzásadnějším změnám v řízení ve věcech důchodového pojištění od roku 1992, kdy nabyl účinnost zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.



# 1. Pojem sociálního zabezpečení

## 1.1 Vymezení pojmu

*Sociální zabezpečení* je pojem pravděpodobně převzatý z ruštiny (обеспечение-обеспечение). V anglicky, francouzsky, německy a španělsky mluvících zemích se dodnes používá pojem *sociální bezpečnost*. Mezi pojmy je významový rozdíl, první z nich označuje výsledný stav, má daleko širší význam než sociální bezpečnost a jde spíše o výraz plánu extenzivní všestranné péče státu o občana. Druhý pojem označuje činnosti směřující k určitému stavu, který byl znám od počátku 19. století, kdy ho poprvé použil generál S. J. A. S. Bolivarý Ponte v souvislosti s problémem sociální existence vojáků po odchodu z armády pro stáří či nemoc). Oficiálně byl pojem poprvé použit v USA v roce 1935 pro označení federálního zákona o důchodovém pojištění. Po druhé světové válce se rozšířil po celé Evropě zejména po přijetí Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102/1952 o sociální bezpečnosti (minimální normy) [*Social Security (Minimum Standards) Convention*]. Ve stejném pojetí je tento pojem použit i při přijetí Evropské charty sociální bezpečnosti (*European Social Security Charter*). Dnes se také pojem *social security* v praxi ztotožňuje s obsahem zmíněné Úmluvy MOP.

S pojmem sociální bezpečnost se můžeme setkat i ve starší české odborné literatuře, po únorovém převratu byl však převzat ruský pojem *обеспечение* (zabezpečení). Tento pojem byl poprvé použit v programu Vsesvazové komunistické strany (bolševiků) v roce 1919 pro označení všeobsahujícího systému sociálních dávek pro všechny zaměstnance ze státních zdrojů. Nakonec však nebyl realizován pro nedostatek prostředků v době občanské války.

Sociální zabezpečení jako pojem byl u nás rozšířen v souvislosti s reformami národního pojištění v letech 1954 až 1964, tedy komunistickou stranou v době sovětizace naší společnosti. V roce 1964 byl takto označen zákon, který upravoval důchodové zabezpečení a sociální péči. Tím byl obsah pojmu zúžen a v této zúžené podobě se také často používá dodnes. Jeho věcný rozsah je podstatně užší, než jak je sociální zabezpečení definováno mezinárodně.<sup>1</sup>

*Pojem sociálního zabezpečení a jeho obsah* je veřejnosti dostatečně znám, ale jeho definice je obtížná a historicky podmíněná. Zatím nebyl v odborné literatuře úspěšně vymezen a autory je chápán různě. I ve světě je tento pojem interpretován odlišnými

---

<sup>1</sup> Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C.H.Beck 2008. s. 3 a 4.

způsoby, každý autor má svou vlastní definici. V některých zemích definuje pojem sociální zabezpečení zákon, tam kde tomu tak není, je vymezeno, která ujednání v rámci mezinárodních zákonů patří do sféry zákonů o sociálním zabezpečení.<sup>2</sup>

V rámci existující jak světové, tak domácí odborné literatury lze narazit na řadu definic i přístupů k jeho vymezení:

Nepochybně jde o významný nástroj státní sociální politiky, sloužící k realizaci nezadatelných sociálních práv lidí. Obecně lze sociální zabezpečení chápat jako soubor právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejichž cílem je kompenzovat nepříznivé finanční a sociální důsledky různých životních událostí, které ohrožují uznaná sociální práva, nebo těmto nepříznivým životním situacím předcházet. Sociální zabezpečení lze tedy vymežit v negativním smyslu jako řešení nepříznivých, státem uznaných životních situací, ale také pozitivně jako prostor pro vytváření příznivých životních podmínek a prevenci vzniku nepříznivých životních situací. Základní životní situace a události, pro něž byla vyvinuta schémata sociálního zabezpečení, mohou být závislá na životním cyklu člověka, dětství, mateřství, rodičovství a stáří, a dále jsou to události vznikající bez ohledu na fázi života, jako je nemoc a úraz, invalidita, ztráta živitele, chudoba, nezaměstnanost.

Sociální zabezpečení lze také chápat jako souhrn institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím se zabezpečují občané pro případ nemoci, mateřství, výchovy dětí, stáří, invalidity a ztráty živitele. Z hlediska jednotlivce je sociální zabezpečení forma společenské pomoci, která ho buď finančně, nebo naturálně podporuje ve společensky uznaných životních situacích.

V učebnici Československého práva sociálního zabezpečení je chápán pojem sociálního zabezpečení jako součást sociální politiky a jako prostředek k uskutečňování jejích úkolů a cílů. Je považován za soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se uskutečňuje předcházení, zmírňování a odstraňování následků sociálních událostí občanů.<sup>3</sup>

V platném právním řádu je pojem vymezen v různém rozsahu. Torzo zákona č. 100/1988 Sb. do něj zahrnovalo poskytování zvýšení důchodu pro bezmocnost z tzv. důchodového zabezpečení, nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných (dále také „OSVČ“) a větší část sociální péče.

---

<sup>2</sup> Pieters, D.: Základní principy sociálního zabezpečení. ESF MU, Brno 1997.

<sup>3</sup> Bělina, M. a kol.: Československé právo sociálního zabezpečení, UK 1989

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, (dále také „ZOPSZ“) zahrnuje pro účely jeho organizačního uspořádání a provádění vedle důchodového pojištění i celou šíři nemocenského pojištění zaměstnanců a osob postavených jim v tomto pojištění naroveň, jakož i OSVČ.<sup>4</sup>

Pojem sociálního zabezpečení se objevuje i v názvu orgánů státní správy zabezpečujících provádění důchodového a nemocenského pojištění (Česká správa sociálního zabezpečení, okresní správy sociálního zabezpečení, Vojenský úřad sociálního zabezpečení).

Úmluva o minimální normě sociálního zabezpečení č. 102 (č. 461/1991 Sb.) považuje za sociální zabezpečení léčebnou péči, nemocenské, podporu v nezaměstnanosti, starobní důchod, dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání, rodinné dávky, dávky v mateřství, invalidní důchod a dávky pozůstalých.

Sociální zabezpečení je definováno také jako systém náhradních (mimořádných) zdrojů, zabezpečujících relevantní stabilitu přiměřenou minimální úroveň sociálního zabezpečení a sociální suverenity.<sup>5</sup>

Nejrozšířenějším pojetím sociálního zabezpečení v současné době je ve smyslu souhrmného označení pro všechny sociální instituce poskytující občanům (za určitých podmínek i cizincům) radu, ochranu, materiální a peněžní plnění, služby a azyl k uspokojení jejich sociálních potřeb.<sup>6</sup>

Jak jsem výše uvedla, sociální zabezpečení je významným ústředním nástrojem státní sociální politiky sloužící k realizaci nezadatelných sociálních práv lidí. Právní vztahy, které vznikají při individuálním uplatňování těchto právních nástrojů (systémů), upravuje právo sociálního zabezpečení. Za nástroje jsou označovány:

- povinné a dobrovolné (státem podporované a přísně regulované) pojištění,
- povinné (státní) zaopatření (podpory),
- sociální pomoc,
- sociální (přísně regulované a státem často podporované) služby.

Právo sociálního zabezpečení dnes představuje soubor právních předpisů, které upravují hmotné zabezpečení a služby, jež stát zabezpečuje, reguluje nebo poskytuje

---

<sup>4</sup> Ryba J., Právní slovník

<sup>5</sup> Tomeš I., Sociální politika, Scioklub 2001

<sup>6</sup> Tomeš I., Koncepce systému sociální pomoci VÚPSV Bratislava, č. 14/1991

občanům, kteří v důsledku sociální události nemohou být výdělečně činnými a jejichž nezadatelná sociální práva zaručená ústavou jsou ohrožena.

Na druhou stranu je právo sociálního zabezpečení soubor právních norem, který upravuje povinnost občanů zabezpečit se pro budoucnost a způsoby přerozdělování mezi lidmi pro krytí jejich státem uznaných sociálních potřeb. Jsou to pravidla pro povinnou i dobrovolnou sociální solidaritu mezi občany, projevovanou jak v sociálním prostoru, tak v sociálním čase.<sup>7</sup>

## **1.2 Historický vývoj**

### **1.2.1 Počátky sociálního zabezpečení**

První náznaky jisté formy sociálního zabezpečení, spíše vzájemné pomoci, nalezneme již v prvobytně pospolné společnosti. Nicméně před vznikem moderní společenské formy – v 19. století bylo řešení sociálních problémů výjimečným jevem. O své členy se musela postarat vždy především rodina, v prvobytně pospolné společnosti kmenové společenství. Ani v otrokářském řádu nelze nalézt nějakou sociální ochranu občanů. Otroci byli majetkem svého pána a platilo: chránil-li je pán při nemoci nebo zranění, chránil tak svůj majetek. I svobodná chudina měla své sociální problémy, zejména co s platební schopností, nicméně byla pro společnost žádoucí, neboť byla schopná plnit vojenské záměry státu. Svobodné obyvatelstvo si za účelem podpory v nemoci nebo při úmrtí vytvářelo spolky. I císaři někdy uskutečňovali sociálně ochranná opatření, ale nejednalo se ještě o systémová opatření.

První formy ochrany pracujících přinesl středověk, byly to cechy a bratrstva, později i čelední řády a chudinská péče. V předhusitských dobách byla hlavní formou zajištění osob starých, chromých, slepých nebo nemocných almužna z individuální žebroty, charitativní činnosti se ujímala církve. Zároveň byly vytvářeny svépomocné podpůrné spolky, organizované původně jako hornická bratrstva, jejichž úkolem bylo pomáhat práce neschopným, starým členům a rodinám zemřelých členům. Z těchto hornických cechů vznikaly hornické nemocenské pokladny, jejichž statut byl v roce 1527 potvrzen českým králem Ferdinandem I. Opatření k ochraně však byla nahodilá a stát se angažoval jen v krajních, pro něho nebezpečných situacích například při bouřích podaných.

---

<sup>7</sup> Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C.H.Beck 2008

Se vznikem a rozšiřováním kapitalistických výrobních vztahů došlo ke změnám. Zrušením nevolnictví a poddanství se uvolnily síly venkovského obyvatelstva pro práci ve městech. Když však svou pracovní schopnost dělník ztratil a nemohl se vrátit k příbuzným na vesnici, ujala se nejtěžších případů církev. Teprve koncem 18. století je tato dobrovolná péče nahrazena veřejnoprávní chudinskou péčí, která byla poskytována obcemi zpravidla na základě domovské příslušnosti. Státem nařízená obecná chudinská péče byla dokonalejší formou péče o staré a nemocné.

Potřeba péče o chudé sílala až ve středověku, a to z objektivních důvodů, kterými byly například spory mezi feudálem a poddanými. V tomto období panoval názor, že tato péče je záležitostí soukromou a církevní. Církev poskytovaly hlavně almužnu a přístřeší. Další způsob zajištění pro případ onemocnění nebo ztráty výdělečné schopnosti vycházel z profesních skupin, které byly z podstaty své výrobní (pracovní) činnosti určitým způsobem organizovány. Již tradičně od raného středověku jimi byla hornická bratrstva. Horníci měli vždy, na rozdíl od ostatních skupin pracovníků svázaných přísnými cechovními pravidly, relativně svobodnější postavení. To souviselo s významem tohoto povolání pro vytváření finančních zdrojů panovníka, a na středověké poměry, s nebývalou koncentrací pracovníků na místech hornického podnikání. Z těchto důvodů byla po celý středověk věnována ze strany panovníka nebo soukromníků v hornictví pozornost právní úpravě tohoto odvětví vydáváním tzv. horních řádů. Velkým problémem středověku byli bezdomovci, kteří ve válce ztratili své domovy nebo byli vyhnáni ze své půdy. Rostoucí tuláctví, žebrota i krádeže vedly nakonec k tomu, že vládnoucí panovníci museli přijmout opatření, která měla tyto problémy zmírňovat. (např. v 17. století bylo v Anglii přijato opatření, jímž se bohatým uložilo platit určité příspěvky pro pomoc chudým a opuštěným) Alžběta I. v roce 1601 vydala první chudinský zákon Poor Relief Act s celostátní působností, který je považován za první právní předpis moderního typu a první projev „racionalizace“ péče o chudé. Ani tento zákon však nestanovil žádnou formu soudně či jinak právně vymahatelného nároku chudého.<sup>8</sup>

Výjimečně v 15. století, spíše v 16. a 17. století se začínají objevovat první právní normy, které zavádějí, resp. prohlubují princip vzájemnosti a dávají mu právní rámeček. (Prvním dokladem je cech založený v Kutné hoře roku 1443.) V té době si začínají

---

<sup>8</sup> Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C.H.Beck 2008. s. 3 a 4.

především horníci a členové cechů zakládat své první *svépomocné podpůrné spolky*, jejichž úkolem bylo pomáhat práce neschopným a starým členům a podporovat i pozůstalé členy rodin. Nejprve vznikaly takovéto podpůrné spolky mezi horníky, kdy se začala vytvářet hornická bratrstva, která je možno charakterizovat jako stavovské spolky řízené nejprve těžaři. I na našem území vznikají a rozšiřují se různé zájmové spolky, především spolky tovaryšů, cechy mistrů, tzv. Horní bratrstvo. Dochází k zakládání podpůrných bratrských pokladen pro pomoc horníkům, kteří nebyli schopni práce.

V 17. století dochází na území dnešní České republiky k určitým úpravám v péči o staré a nemocné osoby. V roce 1661 byl přijat patent o tulácích a žebrácích, který umožnil obcím přiznávat právo žebrat pouze práce neschopné chudině. Městské rady vydávaly tzv. „zachovací listy“, z nichž bylo možné zjistit nejen majetkové poměry, ale i trestní minulost a morální vlastnosti, na základě nichž obce povolovaly nemajetným žebrat. O chudé, nemocné a práce neschopné osoby pečovala hlavně církev, a to až do roku 1785, kdy bylo vydáno nařízení pro Království české, které tuto povinnost uložilo vrchnosti. Podíl církve na organizování a provádění péče o chudé však byl i po vydání tohoto nařízení velmi významný. Za vlády císaře Josefa II. začaly být podle jednotlivých farností vytvářeny chudinské ústavy. Vedli je „otcové chudých“, kteří byli voleni obyvatelstvem, v podstatě však byli jakýmsi pomocníky faráře. Až nařízením z roku 1803 byli na dobu, kdy vykonávali funkci „otce chudých“, prohlášeni za veřejné činitele.

O vzniku moderních systémů sociální ochrany se hovoří v okamžiku, kdy stát přebírá zodpovědnost za zřízení a organizaci sociálního pojištění a obcím je zákonem nařízena chudinská péče, přičemž se jí dostává na tuto péči z veřejných prostředků. První náznaky takové institucionalizace sociální ochrany můžeme nalézt ve Francii, kde J.-B. Colbert vytvořil systém povinného pojištění pro francouzské námořníky.

### **1.2.2. Druhá polovina 18. století**

V období feudalismu společnost do postavení práce neschopných nijak nezasahovala, pokud nebyla nucena řešit mimořádné situace spojené s koncentrací chudiny a případně jejími sociálními bouřemi. Pokrok a vývoj v oblasti sociálního pojištění nastal teprve, až když společnost dosáhla, zejména po stránce ekonomické, určitého stupně vývoje v souvislosti s průmyslovou revolucí, tedy od konce 18. století. Tehdy se také projevila naléhavá potřeba organizovaně a hromadně zabezpečovat početné vrstvy

obyvatelstva při nemoci, invaliditě, stáří a jiných sociálních událostech, které ohrožují zdraví nebo zbavují výdělků za práci.<sup>9</sup>

Na konci 18. století bylo v Čechách uzákoněno penzijní zaopatření státních a následně i jiných veřejných zaměstnanců, což souviselo s postátněním státní správy a potřebou zajistit úředníky pro případ nemoci a stáří. V letech 1771 a 1781 byly v rakouské monarchii vydány dva předpisy, tzv. „pensijní normály“, zakládající nárok na penze pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří „věrně sloužili“ a druhý pro zaměstnance, kteří se alespoň po deseti letech uspokojivé služby stali neschopnými práce. Za Marie Terezie a Josefa II. tak došlo k zabezpečení státní byrokracie. Pensijní normály položily na našem území základ *sociálnímu zaopatření*, které bývá nazýváno též *státní zaopatření*. Systémy státního zaopatření patří mezi velmi staré systémy. Byly zaváděny již ve starověku ve prospěch vojenských vysloužilců a jejich pozůstalých.<sup>10</sup>

Tyto formy pomoci se týkaly poměrně malého počtu lidí, byly nedokonalé a neúplné. Nejlépe byli zabezpečeni státní úředníci, za které byli považováni i důstojníci a soudci, později i zástupci veřejnoprávních svazků (zemí, obcí, obchodních komor) a zaměstnanci státních podniků. Po revoluci v roce 1848 docházelo k dalším dílčím úpravám (např. u horníků, železničářů).

Později byla povinnost pečovat o chudé přenesena na obce. V roce 1868 pak byla v českých zemích uzákoněna zásada, že péče je poskytována pouze chudým s domovským právem. Tím se chudinská správa stala součástí veřejné obecní správy. Chudinská péče zahrnovala především ubytování na minimálním standardu (v obecních pastouškách a chudobincích) a poskytování nejnutnější stravy.

Až na konci 19. století se do českých zemí dostaly moderní formy sociálního zabezpečení, které vznikaly v Anglii, Francii či Německu. Právě vývoj nemocenského pojištění v Německu, kdy tehdejší vláda v čele s kancléřem Bismarckem přistoupila jako první k uskutečnění obecného povinného dělnického úrazového pojištění a nemocenského pojištění, byl vzorem pro Rakousko – Uhersko. Návrh zákona o úrazovém pojištění dělnickém (1883) a návrh zákona o nemocenském pojištění (1885) podala vláda hraběte Taafeho. Návrhy byly v parlamentu projednávány několik let a byly při jednání několikrát měněny. Zákon o nemocenském pojištění č. 33 nabyl účinnosti až v roce 1889. Tento

---

<sup>9</sup> Galvas, Gregorová.: Sociální zabezpečení, MU Brno 2000 str. 5

<sup>10</sup> Kalenská, M. a kol. Československé právo sociálního zabezpečení. Praha : Panorama 1986.

zákon poprvé obecně pojal úpravu povinného zabezpečení v nemoci. Na tyto dávky měli nárok jen pojištěnci, nikoliv jejich rodinní příslušníci. Z pojištění náležely (na rozdíl od současné úpravy) dávky léčebné a peněžité. Mezi ně patřily bezplatné lékařské ošetřování, bezplatná pomoc při porodu od porodní asistentky, popřípadě od lékaře, zároveň ženy měly právo na léky a léčebné pomůcky a poté, co porodily, na peněžitou podporu ve výši nemocenského po dobu čtyř týdnů ode dne porodu. Podle tohoto zákona náležela pojištěnci nemocenská při pracovní neschopnosti, která trvala déle než tři dny ve výši 60 % obvyklé denní mzdy určené správním úřadem. Podle § 6 zákona č. 33/1888 platilo: „Trvá-li nemoc déle tří dnů a je-li nemocný výdělkem neschopen, ode dne onemocnění za každý den příspěvek nemocenský ve výši 60 % v příslušném okresu soudním obvyklé denní mzdy obyčejných, povinnosti pojistné podléhajících dělníků. Podpora v nemoci má se poskytovat tak dlouho, pokud nemoc trvá, a neskončí-li se dříve, nejméně po dobu dvaceti neděl od početí nemoci, a sice vždy dodatečně po uplynutí jednoho týdnu.“

Za zajímavé se považuje, že velká část zákona byla věnována organizačním otázkám nemocenských pokladen a samotná dávková část byla stěsnána do několika málo paragrafů. Nemocenské pojištění bylo hned od počátku nárokovým (obligatorním) pojištěním a tuto podobu má v podstatě dodnes.

Tento zákon je charakterizován jako významná sociální reforma a úspěšný politický čin. Přestože dávková část byla poměrně chudě vybavena, obsahovala již hlavní věcné i peněžité dávky v nemoci a v mateřství. Negativně je hodnocena organizační roztržitost zákona a také nedostatečné provádění pojištění, neboť zaměstnavatelé se je snažili obcházet. Přes tyto nedostatky se nemocenské pojištění rychle vžilo a dále rozvíjelo. Slibované rozšíření nemocenského pojištění se ale stále protahovalo a nakonec po vypuknutí první světové války bylo odloženo.

### **1.2.3 Počátky 20. století**

Na počátku 20. století došlo pouze ke změnám vyvolaným inflací, proto bylo potřeba přizpůsobit výši nemocenské alespoň růstu cen a mezd. Bylo zavedeno jedenáct platových tříd, podle nichž se určovala denní výše nemocenského, a podpůrní doba prodloužena z 20 na 26 týdnů. V roce 1907 byl schválen zákon o penzijním pojištění zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných. Byl připravován i návrh zákona o penzijním pojištění dělníků, to však do roku 1918 nebylo zavedeno. Tyto systémy byly zřízeny státem a byly státem plně kontrolovány (i když pokladny nebyly státním orgánem), dále byly financovány průběžně (z vybraného



pojistného se rovnou financovaly dávky, na které vznikly nároky) a představovaly rovněž pro občany určitou sociální garanci ze strany státu. Na druhou stranu však ještě nešlo o všeobecné pojistné systémy. Jednalo se o systémy zpravidla zřizované pro dělníky, později pro úředníky.

Československá republika po svém vzniku převzala právní úpravu sociálního zabezpečení Rakouska - Uherska a postupně byly přijímány zákony nové. Například v roce 1920 bylo novelizováno penzijní pojištění soukromých zaměstnanců zavedené v roce 1907. V roce 1921 bylo upraveno penzijní pojištění železničních zaměstnanců. Zákonem č. 268/1919 Sb. a 684/1920 Sb. bylo nemocenské pojištění rozšířeno na všechny skupiny zaměstnanců pracujících za mzdu, kromě státních a veřejných zaměstnanců, kteří byli považováni za zabezpečené svým nárokem na plat v době nemoci.

S návrhem na nový zákon, který měl řešit sociální pojištění, přišel poslanec Johanis už v říjnu 1920 v době, kdy byla dokončena unifikace sociálně politických norem Rakouska-Uherska a uzákoněna jejich platnost na celém území Československé republiky. Poté každá parlamentní politická strana přišla se svým návrhem. Návrhy předložili poslanci Laube, Slaviček, Hajne, Bubník, Staněk a Horák. Politická rozprava byla přerušena v březnu 1921 a poslaneckou sněmovnou bylo Ministerstvo sociální péče pověřeno ustanovit odbornou komisi. Tu jmenoval tehdejší ministr Dr. Grubwer. V komisi měl dominující roli Dr. Schönbaum, profesor matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy a ředitel Všeobecné penzijní pojišťovny. Prací se zúčastnili přední odborníci na sociální politiku, například Lev Winter (poslanec), Dr. Jan Gallas a Dr. Emil Hendrich (Všeobecná penzijní pojišťovna), Dr. Bedřich Odstrčil (Úrazová pojišťovna) a Jan Brabec (Ministerstvo sociální péče). Tato komise pracovala na návrhu až do května 1923, kdy došlo k obnovení politické diskuse. Dohodou vznikl návrh budoucího zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, který byl považován za společné dílo.

Šlo o zákon, který jako první na světě, začal pojímat sociální pojištění jako celek. Upravoval rozsáhlou problematiku a byl považován za základní zákon, podle něhož byli pojištěni všichni zaměstnanci, s výjimkou zaměstnanců výslovně vyloučených. Těmi byli například opět státní zaměstnanci, soukromí úředníci, jejichž zabezpečení bylo upraveno výhodněji, a zaměstnanci, kteří nastoupili do zaměstnání až po 60. roce věku.

Zákon č. 221/1924 Sb. upravoval pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. K provádění invalidního a starobního pojištění byla zřízena Ústřední sociální pojišťovna se sídlem v Praze, která byla podle § 74 odst. 2 citovaného zákona

právníčkou osobou, která: „ ...může svým jménem nabývatí práv a zavazovati se, může žalovati a býti žalována.“

Ústřední sociální pojišťovna byla příslušná provádět všechny úkony týkající se invalidního a starobního pojištění, pokud k tomu podle tohoto zákona nebyly výslovně povolány nemocenské pojišťovny. V její pravomoci také byla možnost svěřeni jednotlivých dalších úkonů invalidního a starobního pojištění nemocenským pojišťovnám a jejich svazu nebo jiným sociálně pojišťovacím institucím, přičemž tyto byly povinny je převzít.

Povinně pojištění podle tohoto zákona byli zaměstnanci, tedy ti, kdo v republice Československé vykonávali práce nebo služby na základě smluveného poměru pracovního, služebního nebo učňovského a nevykonávali je jako vedlejší zaměstnání nebo příležitostně. Pojištění byli i zaměstnanci, kteří vykonávali přechodně práce mimo území státu. Pojištění byli např. i domácí dělníci, pojistná povinnost mohla být rozšířena i na živnostníky, kteří se zaměstnávají domácí prací. Povinnost účasti na důchodovém pojištění se dále vztahovala na občany, vykonávající zákonitou prezenční službu dle branného zákona.

Nemocenské pojišťovny byly povinny poskytovat povinné dávky z pojištění nemocenského, kterými byly pomoc v nemoci a pomoc v mateřství. Obě tyto dávky zahrnovaly jak bezplatnou zdravotní péči, tak náhradu ušlého příjmu. Ze systému nemocenského pojištění se poskytovalo rovněž pohřebné a náhrada pohřebních výloh.

Z dělnického invalidního a starobního pojištění byly poskytovány důchody jako opakující se dávky a dávky jednorázové. Vedle dávek nárokových byly některé dávky pouze dobrovolné. Základními dávkami byl důchod invalidní, který byl podmíněn ztrátou výdělečné schopnosti, a dále důchod starobní.

Celý systém sociálního pojištění byl založen na rovnováze mezi příjmy a výdaji. Pojistné hradili zpravidla zaměstnavatelé a zaměstnanci, zatímco úrazové pojištění platili pouze zaměstnavatelé. Polovinu předepsaných příspěvků platil pojištěnec a polovinu zaměstnavatel. Na starobní důchod vznikl nárok stejně pro muže i pro ženy v 65 letech a byl podmíněn uplynutím čekací doby, která byla stanovena na 150 příspěvkových týdnů.<sup>11</sup>

S odstupem času se většina odborníků, zabývajících se sociální politikou shodla na tom, že zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří významnou měrou přispěl k posílení demokratického vývoje v Československu. S ohledem na budoucí

---

<sup>11</sup> Tomeš I. : Ohlédnutí za významným dílem našich předků, Národní pojištění, 2004 č. 6

politický vývoj v sousedních zemích se projevil jako velmi prozíravý a stal se jednou z nejvýznamnějších sociálních reforem československého zákonodárství mezi dvěma světovými válkami. Na druhou stranu i nadále v oblasti sociální péče působila celá řada spolků a dobrovolných organizací charitativního, církevního nebo účelového charakteru.

#### **1.2.4 Vývoj práva sociálního zabezpečení v období od roku 1938 do 1950**

Za okupace došlo k úpravě mzdových tříd s cílem vyrovnat se s růstem cen. Úprava byla jednotná pro všechna odvětví nemocenského pojištění. K významné události došlo dne 1. 12. 1945, kdy byly zavedeny přídavky na děti, které se postupně staly důležitou společenskou pomocí rodinám s nezaopatřenými dětmi.

Všechny zákony přijaté za okupace byly převzaty až do účinnosti zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který všechny předchozí zákony z této oblasti zrušil. Zákon vycházel z modelu národního pojištění Sira Beveridge, který byl publikován v Anglii roce 1942. Zákon vytvořil jednotnou soustavu národního pojištění s cílem zvýšit všechny dávky, zrovnoprávnit nároky dělníků a ostatních zaměstnanců a poprvé rozšířil důchodové zabezpečení i na samostatně hospodařící občany. Z dnešního pohledu šlo o první plně unifikační předpis v oblasti sociálního pojištění v historii Československa.

##### Charakteristika zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění

- Upravoval sociální pojištění pro případ nemoci a mateřství, které zahrnoval pod pojem nemocenské pojištění a pojištění pro případ stáří, invalidity, ztráty živitele smrtí a pro případ úrazu (důchodové pojištění). Pojištění byli zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné, osoby vypomáhající, důchodci, nezaměstnaní; pouze pro případ nemoci a mateřství byli pojištěni veřejní zaměstnanci, důchodci a nezaměstnaní ( § 2 zákona č. 99/1948 Sb.). Pojištění bylo povinné a vznikalo v podstatě začátkem výdělečné činnosti (závislé či samostatné), dnem přiznání důchodu, nebo dnem přiznání peněžité podpory v nezaměstnanosti (§ 12 zákona č. 99/1948 Sb.).

- Všechna odvětví národního pojištění prováděla jako jediný nositel pojištění *Ústřední národní pojišťovna*, která byla právnickou osobou a sídlila v Praze.

- Co se týče organizace zdravotní péče, byla zdravotnická činnost národního pojištění prováděna podle jednotného celostátního plánu zdravotní péče, který byl součástí celostátního hospodářského plánu (§ 193 zákona č. 99/1948 Sb.).

Stejně jako v ostatních oblastech práva po únoru v roce 1948 došlo i ke změnám ve vývoji československého sociálního zákonodárství. Postupně byl opuštěn pojišťovací princip a byly přijímány nové předpisy po vzoru sovětských. Došlo tak k opuštění střeoevropských tradic sociálního pojištění a k nastolení sovětského modelu zabezpečení. V roce 1950 došlo ke znárodnění zdravotnictví a další změna byla provedena zákonem č. 102/1951, jímž bylo nemocenské pojištění svěřeno do přímé správy Revolučního odborového hnutí (kde zůstalo až do roku 1990) a jeho provádění převedeno do závodů.

V roce 1950 došlo k oddělení sociálního zabezpečení od nemocenského. Sociální zabezpečení, které zahrnovalo důchodové zabezpečení a sociální péči, bylo upraveno zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení. Tímto zákonem byl zrušen systém sociálního pojištění a veškeré dávky, a to včetně důchodů, byly financovány ze státního rozpočtu.

### **1.2.5 Vývoj práva sociálního zabezpečení v období od roku 1957 do roku 1988**

Významným mezníkem v nemocenském pojištění byl rok 1957, kdy nabyl účinnost zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (obecná ustanovení platí dodnes). Podle tohoto zákona se poskytovala povinně, na účet státu, všeobecná bezplatná zdravotní péče. V ustanovení § 10 citovaného zákona se stanovilo: *„Zaměstnancům a jejich rodinným příslušníkům poskytuje stát přednostně a bezplatně preventivní a léčebnou péči podle předpisů o jednotné preventivní a léčebné péči. Tato péče zahrnuje zejména preventivní péči, ošetřování v nemoci a při úrazu, pomoc v mateřství, péči o chrup, pomoc při zmrzačení, zohyzdění a tělesných vadách, pomoc při neplodnosti a rehabilitaci. Součástí této péče je poskytování léků a léčebných a ortopedických pomůcek a úhrada nutných cestovních a jiných výdajů vzniklých při poskytování této péče“*. (Toto ustanovení zákona bylo zrušeno až s účinností od 1. 1. 1992, čímž také skončila dvoukolejnost nároku na léčebnou péči, která byla upravena jak zákonem o nemocenském pojištění zaměstnanců, tak také speciálním zákonem. Je nutno říci, že v posledním období svého trvání mělo výše uvedené ustanovení vzhledem k vývoji

okruhu osob, které měly nárok na zdravotní péči podle zákona o péči o zdraví lidu, význam v podstatě symbolický.)

V rámci socialistického zákonodárství byla pravidla pro poskytování zdravotní péče upravena *zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu*, který rovněž představoval základní právní normu pro oblast zdravotní péče až do konce 90. let minulého století. Dokonce ještě dnes je tento zákon v platnosti.

Dalšími zákony v řadě zákonů o sociálním zabezpečení byly *zákon č. 101/1964 Sb., zákon č. 121/1975 Sb. a zákon č. 100/1988 Sb.* Tyto právní předpisy prováděly v podstatě jen dílčí změny dosavadního systému, základní koncepce zůstávala stejná, jednotlivé právní úpravy se lišily především výší dávek sociálního zabezpečení.<sup>12</sup>

Vývojem prošla i organizační struktura orgánů nemocenského pojištění. konstitovala se Ústřední správa nemocenského pojištění, Česká správa nemocenského pojištění, krajské správy nemocenského pojištění a okresní správy sociálního zabezpečení. Vrcholným orgánem nemocenského pojištění byla po celé období Ústřední rada odborů. Zákonem č. 102/1951 došlo k oddělení nemocenského a důchodového pojištění a pro provádění důchodového zabezpečení byl ustanoven Státní úřad důchodového zabezpečení. V roce 1957 byl přejmenován na Státní úřad sociálního zabezpečení.

V období Pražského jara 1968 bylo zřízeno Ministerstvo práce a sociálních věcí. (V letech 1948- 1968 neexistoval žádný vládní odbor pro sociální záležitosti, neboť se věřilo, že v socialismu žádné sociální problémy nejsou). Ministerstvo mělo vykonávat působnost v oblasti sociálního zabezpečení, kterou do té doby zajišťoval Státní úřad sociálního zabezpečení. O dávkách důchodového zabezpečení začala místo Státního sociálního zabezpečení rozhodovat jeho původně vnitřní organizační jednotka- Správa důchodů v Praze, ze které v roce 1969 vznikl Úřad důchodového zabezpečení v Praze.<sup>13</sup>

### **1.2.6 Vývoj právní úpravy v 90. letech 20. století**

Po roce 1989 proběhla ve většině postsocialistických států ekonomická transformace, jejímž cílem byla přeměna neefektivně fungující centrálně řízené ekonomiky na ekonomiku tržní. Tato přeměna vyvolala již ve svém počátku obavu, že bude spojena s

---

<sup>12</sup> Tomeš I. Sociální politika, Scioklub 2001

<sup>13</sup> 80. let sociálního pojištění- [http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/5572A3BE-22CD-46D3-A31F-2BA0076C1C63/0/publikace\\_80letSP.pdf](http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/5572A3BE-22CD-46D3-A31F-2BA0076C1C63/0/publikace_80letSP.pdf)

negativními sociálními jevy. Nejistotu vyvolávaly především obavy z vysoké nezaměstnanosti a z následné chudoby části obyvatelstva v důsledku ztráty zaměstnání. Z tohoto důvodu byl souběžně se scénářem ekonomické reformy vypracován v roce 1990 i *scénář sociální reformy*, jejímž cílem bylo transformovat sociální ochranu v moderní, pružný a dobře fungující sociální systém. Tento dokument nastínil základní kroky transformace, přičemž prioritním úkolem byla konstrukce záchranné sociální sítě. Základním cílem byla ochrana širokých vrstev obyvatelstva před dopady ekonomické transformace v zájmu zabezpečení její sociální průchodnosti. V tomto smyslu plnila záchranná sociální síť tři funkce:

1)Přispívat k vytváření nových pracovních příležitostí a k urychlenému návratu pracovní síly do ekonomické činnosti.

2)Uchovat po nezbytnou dobu (za případné rekvalifikace a při sociálním zajištění) schopnost pracovní síly před jejím novým pracovním uplatněním.

3)poskytnout sociální zajištění starým a invalidním občanům a těm občanům, pro které - předchozí aktivní funkce nebyly účinné.

K zabezpečení těchto funkcí proto byla koncipována opatření v oblasti:

1)zaměstnanosti (vytvoření úřadů práce, koncipování hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání, realizace aktivní politiky zaměstnanosti),

2) mzdového vývoje (koncipování minimální mzdy a pravidel pro stanovení tzv. směrného růstu mezd),

3)důchodového zabezpečení (stanovení principů valorizace vyplácených i nově přiznávaných důchodů),

4)ochrany rodin s dětmi (stanovení životního minima, pravidel pro jeho valorizaci a principů pro valorizaci dávek pro rodiny s dětmi),

5)ochrany bydlení,

6) poskytování sociálních služeb.

V této oblasti bylo mj. konstatováno, že „bude zachována zásada, že ústavní sociální péče na standardní úrovni (např. v domovech důchodců) je v případě nezbytnosti, po vyčerpání možností mimoústavní péče, dostupná finančně všem potřebným občanům, bez ohledu na jejich příjmovou situaci, a že jim po úhradě nákladů za státní ústavní péči zůstane stanovený minimální zůstatek příjmu, který se bude s růstem životních nákladů

valorizovat“.<sup>14</sup> Současně byly zahájeny práce na tvorbě nových sociálních systémů – systému sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. První komplexní úpravy nových sociálních systémů byly přijaty v závěru 1. poloviny 90. let (zákon o penzijním připojištění, zákon o státní sociální podpoře, zákon o důchodovém pojištění), o pojetí dalších systémů byly vedeny dlouhodobé diskuse, zákony, které tyto systémy upravují, byly přijaty až v r. 2006 (např. zákon o sociálních službách)

Záchranná sociální síť, tak jak byla definována ve scénáři sociální reformy, byla vytvářena ihned z počátku 90. let prostřednictvím:

- 1) novely zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení,
- 2) zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu,
- 3) zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti,
- 4) zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, jenž zavedl státní politiku zaměstnanosti, prováděnou především úřady práce, a to už v době, kdy nezaměstnanost ještě zdaleka nezačala dramaticky růst,
- 5) Zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání.

Zcela nově byl vytvořen systém všeobecného zdravotního pojištění, v jehož rámci spravují zdravotní pojištění zdravotní pojištění jako na státu nezávislé právnické osoby, z nichž největší je Všeobecná zdravotní pojišťovna. Vedle ní působí další resortní, oborové a podnikové pojišťovny.

Přijetím uvedených právních předpisů byly provedeny nejdůležitější změny, jejichž účelem bylo odstranit nejvíce nevyhovující prvky dosavadního systému sociální ochrany a zároveň vytvořit určitou záchrannou sociální síť, jež by ochránila obyvatelstvo před chudobou.

Další realizace scénáře sociální reformy proběhla v polovině 90. let prostřednictvím:

- 1) Zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, který upravil nový systém důchodového pojištění a nahradil dosavadní systém důchodového zabezpečení, upravený v rámci zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení,

---

<sup>14</sup> Scénář ekonomické reformy a scénář sociální reformy byly společně předloženy Federálnímu shromáždění v září 1990. Scénáře byly otištěny dne 4. 9. 1990 v Hospodářských novinách.

2) Zákona č. 47/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem,

3) Zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Systém státní sociální podpory znamenal zavedení dlouho očekávaného jednotného systému rodinných dávek a nahradil dosud roztržštěnou úpravu různých druhů státních příspěvků pro rodiny s dětmi.

Poté významnější vlna reforem v oblasti sociální ochrany nastala až v roce 2006, kdy byly přijaty:

- zákon o sociálních službách,
- zákon o pomoci v hmotné nouzi,
- zákon o úrazovém pojištění,
- zákon o nemocenském pojištění a
- zákoník práce.



## 2. Systém práva sociálního zabezpečení

Jak bylo v předchozí kapitole předesláno, sociální systém prošel historicky velmi dlouhým, postupným vývojem. Existuje celá řada systémů sociálního zabezpečení, které obvykle vznikaly na základě empirického zkoumání v jednotlivých státech. O sociálním zabezpečení, respektive o všeobecném sociálním systému, tak jak ho známe v dnešní podobě, se mluví od konce 19. století v souvislosti se třemi zákony, které se souhrnně označují jako Bismarcova reforma. V roce 1883 bylo upraveno povinné nemocenské pojištění, 1884 úrazové pojištění a v roce 1889 starobní a invalidní pojištění.

V rámci transformace systému sociálního zabezpečení v roce 1990 byly v souladu se scénářem sociální reformy zahájeny práce na vytvoření tří na sebe navazujících systémů: systém sociálního pojištění, systém státní sociální podpory a systém sociální péče. Tyto systémy se od sebe liší ve třech hlavních aspektech, především ve způsobu financování a způsobu organizace.

Systém sociálního zabezpečení, stejně jako jeho pojem, je různými autory a v jednotlivých státech chápán různě. Tento systém můžeme vymezit na základě celé řady kritérií.

Z hlediska způsobu zajištění lze rozlišit *sociální pojištění a sociální pomoc*<sup>15</sup>. Úkolem sociálního pojištění je finančně zabezpečit jedince nebo jeho rodinu při výskytu životních událostí, které lze předvídat a proti kterým je pojištěn. Typicky jde o stáří, invaliditu, nemoc, ztrátu zaměstnání či o ztrátu příjmu z výdělečné činnosti v případech mateřství, ošetřování člena rodiny. O sociální pomoci se mluví tehdy, kdy stát poskytne žadateli ve formě peněžitých dávek, věcných dávek nebo služeb pomoc z důvodu obtížné životní situace, kdy není schopen samostatně uspokojit základní životní potřeby a není schopen tuto nepříznivou životní situaci sám překonat. Od pojištění se liší svou individualizovanou aplikací, podmíněnou chudobou či dočasnou nebo náhlou nouzí.<sup>16</sup> Někteří autoři rozlišují ještě sociální zaopatření, do nichž podřazují dávky, které nelze podřadit do systému sociálního pojištění ani sociální pomoci.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> např. Potůček, M.: Sociální politika, 1. vyd., Praha, SLON, 1995, str. 73

<sup>16</sup> Krebs, V.a kolekti .: Sociální politika, 2. vyd., Praha, Codex Bohemia, 2002

<sup>17</sup> např. Vostatek, J.: Sociální a soukromé pojištění, 1. vyd., Praha, Codex Bohemia, 1996,

Dalším kritériem vymezení systému je postavení státu jako nositele, garanta nebo iniciátora.<sup>18</sup> V pozici nositele stát systém financuje prostřednictvím státního rozpočtu, organizuje a provádí prostřednictvím státních orgánů, stát také určuje podmínky účasti na systému. Jde o systém státní, povinný, všeobecný a zabezpečovací. Stát jako garant vytváří právní rámec a podmínky, sám však sociální zabezpečení nerealizuje. Stát jako iniciátor vytváří právní rámec a základní pravidla chování pro nezávislé subjekty. Na rozdíl od předchozího systému neposkytuje záruku jeho fungování. Tato forma je typická pro doplňkové, dobrovolné systémy.

Na základě podmínek, které musí být splněny pro vznik nároku, rozlišujeme formu pojišťovací, kdy se občan podílí přímo na tvorbě zdrojů, zaopatřovací, u níž je podmínkou, že občan se nachází ve stavu státem uznané sociální potřeby či nouze, a poslední forma je zabezpečovací, kdy se občan musí nacházet v určitém právním postavení a na tvorbě zdrojů se přímo nepodílí.

Systém lze charakterizovat také na základě způsobu konstrukce dávek podle toho, jakým způsobem a v jaké míře se hradí potřeby účastníků. Lze tak rozdělit dávky zásluhové, dávky univerzální a adresné. Na základě dalších kritérií jsou systémy děleny na povinné a dobrovolné, základní a doplňkové či nárokové a nenárokové.

Právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i ztráty živitele je garantované Listinou základních lidských práv a svobod, konkrétně čl. 30. Cílem soudobého sociálního zabezpečení v nejobecnějším slova smyslu je regulace odpovědnosti občana za svou budoucnost (povinné pojistné systémy) a stanovení míry a solidarity mezi občany (povinný či dobrovolný transfer prostředků skrze daňovou soustavu nebo sponzorováním).<sup>19</sup> Znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Právě toto ustanovení dává zákonodárci pravomoc stanovit konkrétní podmínky realizaci sociálních práv. Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 2/08 zdůraznil, že: „*zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, tedy že ústavně zaručená práva nelze popřít či anulovat. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí*

---

<sup>18</sup> Galvas, M., Gregorová, Z.: Sociální zabezpečení, 1. vyd., Brno, MU, 2000, str. 23 - 24; Černá, J., Trinnerová, D., Vacík, A.: Právo sociálního zabezpečení, 1. vyd., Dobrá Voda u Pelhřimova, nakl. Aleš Čeněk, 2002, str. 14

<sup>19</sup> Klíma, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, Plzeň 2009

*řídít čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. “*

## **1.2 První pilíř sociálního zabezpečení**

Sociální pojištění zahrnuje důchodové (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění), nemocenské (zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění), zdravotní (zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění) a úrazové pojištění (zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, jehož účinnost byla odložena ke dni 1. 1. 2013) Základní systém důchodového pojištění je doplněn dobrovolným penzijním připojištěním se státním příspěvkem (zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem). Pojistné na sociální pojištění je upraveno pro důchodové a nemocenské pojištění zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pro zdravotní pojištění zákonem č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Součástí zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, je i příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Povaha tohoto příspěvku není jednoznačná. Bývá zařazena do pracovního práva, neboť úprava dávek v nezaměstnanosti je také upravena pracovním právem (zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Nicméně obecně lze pojištění v nezaměstnanosti zařadit do systému sociálního pojištění. Mimo tento systém stojí zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání, tato úprava je součástí pracovního práva. Úpravu odpovědnosti zaměstnavatele nalezneme i v zákoně o důchodovém pojištění (koncepte invalidity a nároky s ní spojené). Zákonem o úrazovém pojištění zaměstnanců č. 266/2006 Sb., ve znění zákona č. 282/2009 Sb., se změní dosavadní koncepte poskytování a právní úpravy zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání tak, že se uskuteční přechod z komerčního pojištění na pojištění sociálního systému, které se stává pojištěním komplementárním v rámci zákonného systému sociálního zabezpečení. (Cílem nové právní úpravy je zvýšení úrovně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a také sjednocení režimu úrazového pojištění s ostatními systémy sociálního pojištění.)

Základním principem tohoto systému je, že občan si přispívá do systému na základě celospolečenské solidarity pro případ, že v budoucnosti nastane určitá „pojistná“ událost, při které bude mít vůči systému nárok na dávku, nahrazující ušlý zisk či úhrad za finančně

náročné úkony.<sup>20</sup> S výjimkou penzijního připojištění jde o systém základní, tj. provozovaný státem, povinný, neboť stát přikazuje občanu, aby se pojištění účastnil a přispíval si na ně ze svého příjmu a nárokový, tzn., že občan má na dávku nárok v situaci předvídané zákonem za podmínky, že stanovenou dobu do systému přispíval. Dávky sociálního pojištění se poskytují z prostředků pojistného na sociální pojištění, přičemž dávky sociálního pojištění vyplácí Česká správa sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení, v oblasti zdravotního pojištění poskytují úhrady za zdravotní péči zdravotní pojišťovny.

Financování výdajů na sociálním zabezpečení ve smyslu nemocenského pojištění, důchodového pojištění, systému státních sociálních dávek, sociální péče a státní politiky zaměstnanosti je u nás dosud plně kryto ze státního rozpočtu, a proto i výnos pojistného je plně příjmem státního rozpočtu. Jde však o příjem specifický, který má určité odlišnosti od ostatních příjmů státního rozpočtu. Příjmy z pojistného na sociální zabezpečení jsou součástí státních finančních aktiv a jejich užití je přesně vymezeno (§ 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, v platném znění). Pojistné na sociální zabezpečení vybírají okresní správy sociálního zabezpečení. Jako součást finančních aktiv byl s účinností od 1. 1. 1996 zaveden zvláštní účet důchodového pojištění. Na tomto účtu jsou vedeny prostředky vzniklé jako rozdíl mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění. Prostředky tohoto účtu mohou být využity pouze na zvýšení dávek nebo na úhradu záporného salda pojistného na důchodové pojištění.

Do systému sociálního pojištění z hlediska příjmů a výdajů do státního rozpočtu u nás nepatří pojištění zdravotní jako zajištění určité věcné dávky v podobě lékařské péče bez přímé úhrady občana, i když v některých zemích je to běžné. Úhrada lékařských služeb je prováděna zdravotní pojišťovnou a zdravotnickým zařízením bez toho, že by občan musel platit za službu sám a pak vyrovnávat svoje pohledávky u pojišťovny. Pojistný princip je v případě zdravotního pojištění dodržován důsledně, tj. pojištění je individuální (každý je pojištěn za sebe, má svoje pojištění) a na jeho placení se fyzická osoba, pokud je zaměstnána, podílí společně se svým zaměstnavatelem. Za některé osoby platí pojistné stát a některé osoby platí pojištění v plné výši (osoby samostatně výdělečně činné). Stanovení a vybírání pojistného se řídí zvláštní právní normou. Zdravotní pojištění je tak povinnou platbou, která není určena do státního rozpočtu, ale Všeobecné zdravotní pojišťovně České

---

<sup>20</sup> Koldinská, K. Sociální právo, 1. vydání, Praha 2007, s. 25 .

republiky nebo jiným zdravotním pojišťovnám, zřízeným jako veřejnoprávní právnické osoby sui generis podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.<sup>21</sup>

Sociální pojištění v ČR se sestává z veřejného zdravotního pojištění, druhým subsystémem je nemocenské pojištění, důchodové pojištění a v neposlední řadě i státní politika zaměstnanosti.

## **2.2 Druhý pilíř sociálního zabezpečení**

Druhým pilířem systému sociálního zabezpečení v ČR je státní sociální podpora, která je upravena v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Atributem tohoto subsystému je, že není vázán na placení příspěvků, je hrazen ze státního rozpočtu a ve stanovených případech se poskytuje v závislosti na výši příjmů. Funkce státní sociální podpory je vymezena v ustanovení § 1 tohoto zákona, podle něhož se dávkou stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích. Účelem a smyslem tohoto zákona je primárně pomoc rodinám s nezaopatřenými dětmi, podmíněná u části dávek zákonem stanovenou hranicí výše příjmů, odvozenou od částek životního minima. Za určující podmínku pro přiznání nároku na tyto dávky je příjmová situace v rodině. Všechny ostatní podmínky je podle ustálené judikatury správních soudů nutno považovat za svou povahou doplňující, jejichž úkolem je ověřit okolnosti významné pro rozhodnutí o té které dávce státní sociální podpory.<sup>22</sup>

V souvislosti s přijetím úsporného balíčku došlo s účinností od 1. 1. 2011 k některým změnám při posuzování nároku na dávky z tohoto systému. Konkrétní změny uvádím u jednotlivých dávek.

Dávky státní sociální podpory jsou podle § 2 zákona č. 117/1995 Sb. děleny na:

1) dávky poskytované v závislosti na konkrétní situaci v rodině a jejich příjmech (tzv. testované):

**Přídavek na dítě.** Účelem dávky je pomoci s krytím nákladů na výživu a ostatních základních potřeb dítěte těm rodinám, které pomoc státu reálně potřebují, neboť jejich příjem nedosahuje určité společensky uznané hranice. Aby tato pomoc byla skutečně efektivní, je při rozhodování o přiznání této dávky třeba zohledňovat reálnou finanční

<sup>21</sup> Bakeš, M. a kolektiv Finanční právo, 5. vydání. Praha 2009

<sup>22</sup> Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2007, č. j. 4 Ads 54/2006-68

situaci rodiny, nikoli tedy její situaci účetní. Z tohoto důvodu mají být příjmy započítávány do rozhodného příjmu za to období, ve kterém skutečně došlo k finančnímu plnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 3 Ads 137/2007 - 61, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 6. 2006, č. j. 10 Ca 69/2006 - 20, publikovaný pod č. 1537/2008 Sb. NSS).

V roce 2011 nedochází k žádným změnám a výše přídatku na dítě zůstává na stejné úrovni jako v roce 2010.

**Sociální příplatek.** Nárok na sociální příplatek podle § 20 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2010 měl rodič pečující alespoň o jedno nezaopatřené dítě (s výjimkou dítěte svěřeného do pěstounské péče a nezaopatřeného dítěte, které je v plném přímém zaopatření ústavu nebo zařízení pro péči o děti nebo mládež), jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,00. Sociální příplatek byl nárokem rodiče (příp. osoby za rodiče považované), proto ho nelze přiznat samostatně žijícímu nezaopatřenému dítěti, a to ani tehdy, jde-li o osiřelé zletilé dítě. Při stanovování sociálního příplatku se vycházelo z částky na osobní potřeby nezaopatřených dětí, je-li takových dětí v rodině více, a při posouzení se zohledňují některé závažné sociální situace, které ovlivňují jak nárok, tak i výši sociálního příplatku. Na zřetel byly brány závažné sociální skutečnosti na straně nezaopatřených dětí i na straně rodičů, zejména důvody zdravotní, a zároveň i skutečnost, že se současně narodí dvě či více dětí, které jsou pak pro účely sociálního příplatku výhodněji posuzovány až do dosažení tří let věku.

S účinností od 1. 1. 2011 (pravděpodobně do konce roku 2012) sociální příplatek náleží pouze rodinám se zdravotně postiženým členem, tzn. v případech:

1. kdy rodič pečuje o dlouhodobě nemocné dítě, dlouhodobě zdravotně postižené dítě nebo těžce zdravotně postižené dítě.

2. kdy alespoň jeden z rodičů je dlouhodobě těžce zdravotně postižený, je nezaopatřeným dítětem, které je dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě nemocné.

**Příspěvek na bydlení.** Byl konstruován s účinností od 1. 1. 2007 (novelizace zákonem č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi) tak, že se jedná o dávku řešící situaci těch rodin, které vynakládají na úhradu nákladů na bydlení více než 30 % (v Praze 35 %) svého rozhodného příjmu (§ 24 odst. 1, § 27 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2007).

S účinností od 1. 1. 2011 se změnila jedna z podmínek nároku na příspěvek na bydlení, a to částky stanovené zákonem pro určení nároku a výpočet výše dávky. Nařízením vlády, týkající se příspěvku na bydlení, došlo k aktualizaci výši nákladů na bydlení, rozhodnou pro stanovení příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory. Stanovila se výše nákladů srovnatelným nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení pro rok 2011.

A na: 2) ostatní dávky, jejich výplata je podmíněná určitou sociální situací nebo událostí bez ohledu na výši příjmů (tzv. netestované):

**Rodičovský příspěvek.** Podmínky nároku upravuje ustanovení § 30 zákona o státní sociální podpoře. Základní podmínkou vzniku nároku na rodičovský příspěvek (§ 30 odstavec 1) je, že rodič po celý kalendářní měsíc osobně, celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině. Rodič má právo vybrat si ze čtyř variant lišící se dobou a výší pobírání této dávky. Výše rodičovského příspěvku činí 11.400,- Kč měsíčně ve *zvýšené výměře* do 2 let věku dítěte, 7.600,- Kč měsíčně v *základní výměře* do 3 let věku dítěte. Rodič, který neměl nárok na peněžitou pomoc v mateřství (či peněžitou pomoc), nebo nevyužil možnost volby čerpání rodičovského příspěvku do 2 nebo 3 let věku dítěte náleží od kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž nejmladší dítě dovrší 21. měsíc života činí rodičovský příspěvek 3.800,- Kč měsíčně ve *snížené výměře*, do 4 let věku dítěte a 3.000,- Kč měsíčně v *nižší výměře*. S účinností od 1. 1. 2011 nedošlo ke změnám výše jednotlivých výměr a celkové doby čerpání (do 2, 3 nebo 4 let věku dítěte), ale v rozhodovacím momentu pro tříletou variantu čerpání, kdy dochází k posunu termínu volby varianty čerpání z 21. měsíce na 9. měsíc věku nejmladšího dítěte. U čtyřleté varianty došlo k tomu, že částka ve výši 7 600 Kč je poskytována jen do 9. měsíce věku dítěte a od 10. měsíce je rodičovský příspěvek poskytován v nižší výměře: 3 800 Kč, a to až do 4 let věku dítěte. Rodičům, kteří k 1. lednu 2011 měli dítě starší 10 měsíců a mladší 23 měsíců, byla dána možnost, pokud volbu tříleté varianty čerpání rodičovského příspěvku dosud neprovedli, aby ji provedli do konce února 2011. Ke změnám nedošlo u nároku na rodičovský příspěvek u dětí zdravotně postižených. Rodiči náleží rodičovský příspěvek v základní výměře do 7 let věku dítěte ode dne zjištění zdravotního stavu dítěte bez ohledu na dříve zvolenou rychlost čerpání, pokud pečuje o dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené. V nižší výměře je poskytován tehdy, pokud dítě nebyl přiznán příspěvek na péči.

**Dávky pěstounské péče.** Název napovídá, že tyto dávky jsou určeny k zajištění pěstounské péče, kterou upravuje zákon o rodině. Při pěstounské péči manželů náleží dávky pěstounské péče jen jednomu z nich. Pokud poručník o dítě osobně pečuje, náleží jemu i dítěti dávky pěstounské péče obdobně jako pěstounovi a jeho svěřenému dítěti. Obdobné nároky jako pěstoun má dále i osoba, které bylo dítě svěřeno do péče rozhodnutím soudu proto, že má zájem stát se pěstounem. Současně s dávkami pěstounské péče mohou dítě i jeho pěstoun pobírat i další dávky státní sociální podpory (např. přírůstek na dítě a rodičovský příspěvek), pokud splní podmínky vzniku nároku stanovené zákonem. Výjimkou však je sociální příspěvek, který se na děti v pěstounské péči nevztahuje. Dávkami pěstounské péče jsou:

- a) příspěvek na úhradu potřeb dítěte,
- b) odměna pěstouna,
- c) příspěvek při převzetí dítěte,
- d) příspěvek na zakoupení motorového vozidla.

V roce 2011 nedochází ke změnám v oblasti dávek pěstounské péče a dosavadní úprava zůstává beze změny.

**Porodné.** Jde o jednorázovou dávku státní sociální podpory, na kterou vzniká podle § 44 citovaného zákona nárok v souvislosti s porodem dítěte. Do 31. 12. 2010 měla nárok na dávku v první řadě žena, která dítě porodila. Pouze v případě, že žena, která dítě porodila, zemřela a porodné nebylo vyplaceno jí ani jiné osobě (osobě, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů), vznikl nárok na porodné otci dítěte. Podmínkou nároku na dávku není péče o dítě, náleží i ženě, která dítě ihned po porodu opustila (nezačala pečovat). Nárok vzniká dnem porodu. Podmínkou i dnes je, že oprávněná osoba musí být hlášena k trvalému pobytu na území ČR, oproti tomu narozené dítě tuto podmínku splňovat nemusí. Nárok na porodné mají podle § 45 tohoto zákona i jiné osoby, než jsou matka nebo otec dítěte, a to osoby, které převzaly dítě do péče nahrazující péči rodičů. Vedle osvojení jde o jakoukoli jinou formu svěřením dítěte do péče nahrazující péči rodičů s podmínkou, že věk dítěte nepřesáhl ke dni převzetí dítěte jeden rok (Od 1. 1. 2011 i u těchto osob je posuzován příjem rodičů. Podmínkou je, že rozhodný příjem v rodině této osoby nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,40.) Tento nárok osobě, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, vznikne i v případě, že dávka byla vyplacena matce nebo otci dítěte. U téhož dítěte však nárok podle tohoto ustanovení může vzniknout pouze jednou. Na nárok na porodné ani jeho výši nemá vliv, jestli po porodu došlo k úmrtí dítěte. Výše byla stanovena pevnou částkou 13 000 Kč na každé dítě.



Od roku 2011 dostávají porodné jen rodiny, jejichž čistý příjem je menší než 2,4 násobek životního minima. Jde o stejnou hranici, jaká dosud platí pro získání přídavků na děti. Dávku dostanou jen na první dítě, nikoliv už na další v pořadí. Argumentem je, že při narození dalšího potomka už nemívají rodiny takové jednorázové výdaje, protože obvykle mohou použít kočárek či oblečení po předchozím. Výše porodného činí 13 000 Kč na první živě narozené dítě. Narodí-li se s prvním živě narozeným dítětem další živě narozené dítě nebo děti, činí výše porodného 19 500 Kč. Dříve bylo porodné považováno za dávku netestovanou, což se s ohledem na uvedené změnilo.

**Pohřebné.** Je rovněž jednorázová dávka upravená v ustanovení § 47 a § 48 zákona o státní sociální podpoře (do roku 1995 byla upravena v rámci nemocenského pojištění). Nárok na pohřebné má osoba, která vypravila pohřeb

a) dítěti, které bylo ke dni smrti nezaopatřeným dítětem, nebo

b) osobě, která byla ke dni smrti rodičem nezaopatřeného dítěte,

jestliže dítě nebo osoba uvedená v písmenu b) měly trvalý pobyt na území České republiky. Splňuje-li podmínky nároku na pohřebné více osob, náleží tato dávka jen jedné, a to osobě, která uplatní nárok na dávku jako první. Nárok na pohřebné vzniká podle zvláštního právního předpisu dnem pohřbení. V roce 2011 nedochází ke změnám pro nárok na tuto dávku.

Dávky státní sociální podpory jsou poskytovány státem jako jistá (dobrodiní) pomoc pro vymezené skupiny osob. Jde o výraz sociální pomoci v souladu s právy garantovanými článkem 30 odst. 2 Listiny, podle něhož každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Stanovení podmínek pro splnění nároku pro poskytnutí státní dávky a její výše je v plně v rukou zákonodárce.<sup>23</sup> Ústavní pořádek jako takový nezaručuje žadatelům dávky státní podpory ani určitou výši dávky, ani nárok na dávku jako takový. Podle čl. 30 odst. 3 Listiny jsou podrobnosti stanoveny zákonem, kterým je právě zákon č. 117/1995 Sb. Nárok na státní dávku je možné přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky, jinými slovy nárok pro poskytnutí státní dávky a její výše je v plně v rukou zákonodárce. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008 – 78, v němž uvedl, že rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu

---

<sup>23</sup> Z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 12. 2009, č. j. 73 Cad 2/2009 – 15

benefitovat, je záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezení podmínky státní sociální podpory.

### **2.3 Třetí pilíř sociálního zabezpečení**

Třetím pilířem systému sociálního zabezpečení je sociální pomoc. Přestože tento pojem platná právní úprava nezná, za sociální pomoc je považována:

pomoc v hmotné nouzi- upravena zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

sociální služby – upraveny zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a za součást sociální pomoci lze vnímat rovněž dosud přetrvávající torzo systému:

sociální péče- upravena zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a vyhláškou č. 182/1991 Sb., kde jsou upraveny nároky pro jednotlivé nároky dávky sociální péče pro osoby těžce zdravotně postižené.

Touto zákonnou úpravou je zajištěno plnění závazků České republiky, které pro ni vyplývají z členství v Evropské unii. Ze znění důvodové zprávy k zákonu o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že: „*Zákon o pomoci v hmotné nouzi je v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími z členství v Evropské unii... rovněž se závazky plynoucími z Evropské sociální charty (čl. 13).*“<sup>24</sup> Řešení hmotné nouze však nepodléhá koordinaci sociálního zabezpečení v rámci nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané a samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, tzn. že dávky upravené zákonem nejsou poskytovány mimo území ČR. Plnění ze systému sociální pomoci se poskytuje tehdy, pokud není zajištěno plnění z jiného systému sociálního zabezpečení, anebo toto plnění není dostatečné. Sociální péče tak představuje „poslední záchranou sociální sítí“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 6 Ads 43/2005-51 mimo jiné uvedl, že: „*jde o sociální subsystém, jenž dotváří sociální síť vyspělých demokracií a za určitých sociálně vypjatých situacích, kterým v realitě dnešního světa může být vystaven každý jedinec, je právě tím systémem, jenž je*

---

<sup>24</sup> citováno dle sněmovního tisku č. 1063/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období 2002 - 2006, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

*způsobily nedopustit propad členů společnosti do sociální beznaděje a přispívá tak k sociálnímu smíru společnosti.“*

Zákon o pomoci v hmotné nouzi definuje to, co rozumí hmotnou nouzí článek 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (§ 2 odst. 2 až 6 pozitivním výčtem, § 3 negativním výčtem) a ve skutečnosti provádí to, co ustanovení článek 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nazývá pomocí, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Tento zákon stanoví obsah a podmínky této pomoci, konkrétně stanoví druhy dávek a konstruuje podmínky jejich nároku a výše.

Dávky v systému pomoci v hmotné nouzi jsou podle § 4 zákona č. 111/2006 Sb. příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc. Náklady na dávky hradí stát, a to z finančních prostředků získaných příslušným orgánem pomoci v hmotné nouzi formou dotace poskytované podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 112/2006 Sb.

Základní dávka pomoci v hmotné nouzi, která pomáhá člověku vyřešit situaci, kdy nemá dostatečný příjem, je **příspěvek na živobytí**. V hmotné nouzi je ve smyslu tohoto zákona člověk, který má problém se zajištěním základní obživy, s bydlením nebo jej postihne vážná mimořádná událost. Tato dávka pomáhá buď jednotlivci, nebo společně posuzovaným osobám. Nárok na příspěvek na živobytí má podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi osoba v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. a) téhož zákona, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob (§ 6 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi) nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Z tohoto ustanovení tedy plyne, že na příspěvek na živobytí mají za splnění podmínek zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok všechny osoby, tedy bez rozdílu, zda požívají dávky státní sociální podpory, zda jsou výdělečně činné či zda jsou příjemci dávek důchodového pojištění. Pro všechny osoby platí stejné podmínky a rovněž se na všechny osoby vztahují stejná pravidla pro odebrání dávek v hmotné nouzi, pro snižování těchto dávek i pro jejich vrácení. Při určení výše dané dávky se vychází z příjmu žadatele a z částky živobytí osoby a ve stanovených případech snaha zvýšit si příjem vlastní prací. Částka živobytí se určuje částkou existenčního minima zvýšenou o polovinu částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem. (Určené zákonem a životním a existenčním minimem) Za příjem se pro účely určení výše dávky v hmotné nouzi považují příjmy ze závislé činnosti a funkční požitky uvedené v ustanovení § 6 odst. 1 a § 10 zákona o daních z příjmů.

**Doplatek na bydlení** řeší nedostatek příjmu k uhrazení nákladů na bydlení tam, kde nestačí vlastní příjmy osoby či rodiny včetně příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory. Dávka je poskytována nájemci nebo vlastníku bytu, který má nárok na příspěvek na živobytí a na příspěvek na bydlení. Zákon umožňuje poskytnout doplatek na bydlení i ve výjimečných případech, kdy žadatel nemá nárok na příspěvek na živobytí, případně i žadateli, který nemá nárok na příspěvek na bydlení, protože využívá jinou než nájemní formu bydlení. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávky energií) zůstala osobě či rodině částka živobytí. Z ustanovení § 33 zákona o hmotné nouzi vyplývá, že na doplatek na bydlení mají za splnění podmínek uvedených v následujících ustanoveních všechny osoby, tedy bez ohledu na to, zda požívají dávky státní sociální podpory, zda jsou výdělečně činné či zda jsou příjemci dávek důchodového pojištění. Pro všechny osoby platí stejné podmínky a rovněž se na všechny osoby vztahují stejná pravidla pro odebrání dávek v hmotné nouzi, pro snižování (zvyšování) těchto dávek i pro jejich vrácení.

Nárok na **mimořádnou okamžitou pomoc** má osoba, jíž hrozí vážná újma na zdraví a nesplnila podmínky hmotné nouze. (§ 2 odst. 3) Dávka v tomto případě doplní příjem takové osoby do výše existenčního minima (v případě nezaopatřeného dítěte do výše životního minima). Podle § 36 odst. 2 citovaného zákona se pro účely poskytování mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst., odst. 5 písm. a) a odst. 6 tato osoba posuzuje bez společně posuzovaných osob. Nárok na tu dávku má i osoba, kterou postihla mimořádná vážná událost, i když není v hmotné nouzi, ale její celkové sociální a majetkové poměry jí neumožňují důsledky takové události překonat. (§ 2 odst. 3 a 4 zákona č. 111/2006 Sb.) Podle § 37 citovaného zákona se při rozhodování o výši mimořádné okamžité pomoci přihlíží k majetkovým poměrům a příjmové situaci osoby. Maximální výše dávky činí patnáctinásobek částky životního minima jednotlivce. Mimořádnou okamžitou pomoc lze rovněž poskytnout osobě, jež není v hmotné nouzi, ale nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázání ztráty osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu, na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti a odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním

nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte. Další skupinou osob, kterým náleží mimořádná okamžitá pomoc podle § 36 odst. 1 písm. c) citovaného zákona jsou ty, které nesplňují podmínky hmotné nouze, ale které nemohou v daném čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků úspěšně řešit svoji situaci a jsou ohroženy sociálním vyloučením (po propuštění z výkonu vazby nebo z výkonu trestu odnětí svobody, po ukončení léčby chorobných závislostí a propuštění, po propuštění ze školského zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy nebo z pěstounské péče po dosažení zletilosti, respektive v 19 letech, nebo se jedná o osobu bez přístřeší nebo osobu, jejíž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby). V tomto případě lze poskytnout dávku ve výši 1 000 Kč. Součet dávek poskytnutých v kalendářním roce nesmí přesáhnout čtyřnásobek částky životního minima jednotlivce.

V systému sociální péče je mimořádná okamžitá pomoc poslední záchrannou sítí celého systému, jejímž účelem je zabezpečit, aby nikdo, kdo se ocitl v nepříznivé situaci, nebyl mimo dosah sociálního systému jen proto, že nesplňuje z určitých důvodů podmínky pro vznik nároku na některou z dávek sociálního zabezpečení.

Od 1. ledna 2007 byla nově koncipována právní úprava **sociálních služeb**. Podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím *sociálních služeb a příspěvku na péči*, podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb, výkon veřejné správy v oblasti sociálních služeb, inspekci poskytování sociálních služeb a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách upravuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

**Sociální služba** je v zákoně definována jako činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení (§ 3). Cílem této úpravy je poskytnutí relevantních informací osobě, která se ocitla v nepříznivé sociální situaci tak, aby ji pokud možno mohla řešit sama a vlastními silami. Pomoc ze systému sociálních služeb by měla nastoupit teprve poté, pokud tyto informace nestačí. Sociální služby mají být individualizované, „šité potřebám konkrétního jedince na míru“ a jejich úkolem je především podporovat samostatnost klientů a předcházet delšímu trvání nepříznivé sociální situace.

Sociální služby zahrnují:

**Sociální poradenství**, které se rozlišuje na základní a odborné. Základní sociální poradenství podle § 37 citovaného zákona poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Jde o základní činnost při

poskytování všech druhů sociálních služeb, kterou jsou poskytovatelé vždy povinni zajistit. Odborné sociální poradenství je poskytováno se zaměřením na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, poradnách pro seniory, poradnách pro osoby se zdravotním postižením, poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí. Zahrnuje též sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností. Součástí odborného poradenství je i půjčování kompenzačních pomůcek.

Účel a cíl služeb sociální péče je definován v ustanovení § 38 zákona č. 108/2006 Sb., podle něhož má osobám zajišťovat jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, jim zajistit důstojné prostředí a zacházení.

Prostřednictvím služeb sociální prevence poskytovatelé napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou tímto ohroženy pro krizovou sociální situaci, pro životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí a ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby. Cílem služeb sociální prevence je napomáhat osobám k překonání jejich nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů. (§ 53 zákona č. 108/2006 Sb.)

Druhá část zákona o sociálních službách je věnována příspěvku na péči. Podle § 7 zákona o sociálních službách je poskytována osobám v případě, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu (má podle lékaře trvat déle než 1 rok) potřebují pomoc při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v takovém rozsahu, který odůvodňuje jejich zařazení do některého ze čtyř stupňů závislosti na péči jiné fyzické osoby, (lehká závislost, středně těžká závislost, těžká závislost a úplná závislost). Příspěvek na péči byl do zákona o sociálních službách transformován z dávky důchodového zabezpečení - zvýšení důchodu pro bezmocnost upravené v ustanovení § 70 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (změnu již poskytované dávky upravuje přechodné ustanovení § 120 odst. 4 zákona o sociálních službách).<sup>25</sup>

Míra závislosti se určuje počtem úkonů vyjmenovaných v zákoně, které osoba není schopna samostatně zvládat. Podkladem pro rozhodnutí je lékařské vyšetření (provedené

---

<sup>25</sup> V rámci úsporného balíčku byla od 1. 1. 2011 snížena dávka sociálního péče pro osoby starší 18 let zařazené do I. stupně (lehká závislost) z částky 2.000,- Kč na 800,- Kč.

lékařem okresní správy sociálního zabezpečení) a sociální šetření, které provádí obecní úřad obce s rozšířenou působností, který o příspěvku rozhoduje. K posouzení zdravotního stavu slouží jako podklad nález ošetřujícího lékaře. (§ 25 zákona č. 108/2006 Sb.) Jedinou podmínkou nároku na tuto dávku je, že zdravotní stav klienta je natolik nepříznivý, že minimálně v některých aspektech nezvládá plně samostatně péči o svou osobu a svou domácnost. Poskytnuté finanční prostředky by měly sloužit k tomu, aby si klient konkrétní sociální služby vybral a obstaral sám v domácím prostředí s tím, že ústavní péči využije jen v krajních případech. Cílem koncepce také je vytvořit zdravé konkurenční prostředí mezi poskytovateli sociálních služeb.

V praxi správní soudy řešily, zda řízení ve věci příspěvku na péči podléhá jejich přezkumu. Spor skončil u Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 6. 1. 2010 č.j. 3 Ads 110/2009-49 nejprve připomněl, že při posouzení závislosti na pomoci jiné fyzické osoby vychází okresní správa sociálního zabezpečení (do 30. 6. 2009 úřad práce) podle § 25 zákona o sociálních službách ze zdravotního stavu osoby žadatele doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, popřípadě z výsledků funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře, současně však zohledňuje i výsledky sociálního šetření a zjištění potřeb osoby žadatele. Z této skutečnosti dovedl, že příspěvek na péči má charakter dávkového rozhodnutí, neboť při rozhodování o nároku na příspěvek na péči a jeho výši správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele. Podle názoru Nejvyššího správního soudu závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o příspěvku na péči svědčí i existence ustanovení § 56c zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, který stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení o dávkách sociální péče a o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým podle § 34 odst. 1 písm. a) až e) a dále rozhodnutí o odstranění tvrdostí podle § 2 odst. 2 tohoto zákona. Ačkoli byl zákonem o sociálních službách nově zavedený příspěvek na péči upraven jako dávka sociální péče, nebylo rozhodnutí v této věci zákonodárcem zařazeno mezi rozhodnutí o dávkách sociální péče vyloučené ze soudního přezkumu.

**Sociální péče-** jde o původní termín, který nahradil historický pojem „chudinská péče“. Systém sociální péče, z něhož byly zachovány jen dávky pro těžce zdravotně postižené, je upraven v zákoně č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jehož ostatní ustanovení byla v rámci sociální reformy zrušena. Zákon je prováděn reziduální vyhláškou MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákona ČNR o

působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, kde jsou upraveny nároky občanů na účelově poskytované dávky sociální péče. Sociální péče je definována jako pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, a občanům, kteří ji potřebují vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo věku, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry (§ 73 zákona č. 100/1988 Sb.). V rámci sociální péče se poskytují zejména peněžité dávky, věcné dávky a mimořádné výhody pro některé skupiny občanů těžce zdravotně postižených. Občanům starším jednoho roku s těžkým zdravotním postižením, které podstatně omezuje jejich pohybovou nebo orientační schopnost, se poskytují mimořádné výhody I., II. nebo III. Stupně. Dávkami jednorázové péče jsou:

- jednorázové příspěvky na opatření zvláštních pomůcek,
- příspěvek na úpravu bytu,
- příspěvek na zakoupení, celkovou opravu a zvláštní úpravu motorového vozidla,
- příspěvek na provoz motorového vozidla,
- příspěvek na individuální dopravu,
- příspěvek na úhradu za užívání bezbariérového bytu a garáže,
- příspěvek úplně nebo prakticky nevidomým občanům,
- bezúročné půjčky na zakoupení motorového vozidla.

Na závěr této kapitoly bych chtěla doplnit, že některými (základními) principy, kterými jsou ovládány systémy sociálního zabezpečení, se zabýval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 12/94 (20/1995 USn.). Mimo jiné uvedl, že: *„ve všech existujících systémech sociálního zabezpečení jsou v různém poměru zastoupeny zásady solidarity a ekvivalence. Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění nebo znevýhodnění 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.“*



## 4. Důchodové pojištění

### 4.1. Vymezení pojmu důchodového pojištění

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, důchodové pojištění patří do systému sociálního pojištění, kde jsou řešeny ty situace, na které se může občan předem připravit, tedy pojistit. Jde o systém, který je výrazem sociální odpovědnosti občanů k sobě i ke své rodině. Důchodové pojištění zabezpečuje všechny případy dlouhodobého ohrožení následkem sociální události, při které dochází ke ztrátě zdroje obživy a schopnosti si takový zdroj opatřit.<sup>26</sup> Jde tedy o dávky, které mají nahradit plně nebo částečně zdroj obživy. Na rozdíl od ostatních pilířů sociálních subsystémů, kde hraje největší roli solidarita, v důchodovém (rovněž v nemocenském) pojištění je výrazný princip pojistný, tedy zásluhovost. Ve smyslu této zásady je stanovení nároku na dávku a její výše závislé kromě jiného na tom, zda žadatel o dávku platil po určitou dobu příspěvek do systému z vlastních zdrojů.

Důchodový systém představuje nástroj sociální politiky státu, jehož prostřednictvím jsou naplňovány (základní) funkce sociální politiky. Zákony upravující problematiku sociálního zabezpečení, tedy i oblast důchodových systémů, jsou obecně odrazem sociální politiky státu, jež vždy vychází ze souhrnu faktorů společenských a ekonomických. V důchodovém systému přitom nacházejí své naplnění převážně následující funkce. Prvotní (historicky nejstarší) je funkce ochranná, jejímž cílem je poskytovat ochranu jedinci nebo sociálním skupinám. Důchodový systém má taktéž funkci rozdělovací a přerozdělovací, přičemž přerozdělovací funkce je spojena se zmírňováním rozdílů a nerovností mezi jednotlivci či sociálními skupinami. Jednou z dalších funkcí sociální politiky je i funkce homogenizační, jež směřuje ke zmírňování sociálních rozdílů, avšak účelem není v žádném případě nivelizace. Mezi funkce sociální politiky patří taktéž i funkce stimulační, která má podporovat hospodářskou politiku stimulováním jednotlivců.<sup>27</sup>

Důchodové pojištění je oblast sociálního zabezpečení, při kterém je aplikován pojistný princip. Ústavní soud ve shora zmíněném nálezu (Pl. ÚS 12/94 ) zdůraznil, že i zde se jedná o právní institut pojištění, neboť odráží právní situaci, v níž občan přenáší své riziko za úplaty na jiný subjekt a tento subjekt toto riziko přijímá a je vázán určitým plněním. Dospěl tak k závěru, že z pojišťovacího vztahu, byť veřejnoprávního, vyplývá, že

<sup>26</sup> Krebs, V.a kolektiv: Sociální politika, 2. vyd., Praha, Codex Bohemia 2002

<sup>27</sup> Gregorová, Z.: Důchodové systémy, Brno: Masarykova univerzita 1998, s. 45–47.

při splnění podmínek ze strany pojištěného odpovídá vzniklému právu na důchod povinnost druhé strany taková plnění v důchodovém pojištění poskytovat.<sup>28</sup>

Poskytování hmotného zabezpečení z tohoto systému je možné realizovat prostřednictvím tří rovin (tzv. tří pilířů). První (všeobecný) pilíř představují důchodové systémy zajišťované státem, druhý pilíř je založen na zaměstnaneckých (důchodových) systémech a třetí (stejně jako druhý) pilíř spočívá na principu osobního spoření (tzv. důchodové připojištění).

Například Vladimír Bezděk (zvolený koordinátor pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě) rozlišuje důchodové systémy provozované státem nebo soukromými subjekty. Podle způsobu financování rozlišuje průběžně financovaný systém („pay as you go“, tzv. PAYG), částečně fondový systém a plně fondový systém. Podle způsobu vyplacení dávek dělí systémy na dávkově definované a příspěvkově definované.<sup>29</sup>

Důchodové systémy, které nejsou financované přímo státním rozpočtem, lze z hlediska jejich způsobu financování rozlišit na průběžný a fondový. Základní rozdíl spočívá v tom, že v průběžném systému se vybrané pojistné od ekonomicky aktivních osob – plátců pojistného – používá na výplatu důchodů již existujícím důchodcům. Naopak fondový systém takovou mezigenerační solidaritou charakterizován není, neboť je zaměřen na individualizované krytí sociálního rizika jednotlivce v budoucnosti ukládáním jeho zdrojů. U fondového systému se odváděné pojistné investuje na individuálních účtech za účelem financování budoucích důchodových nároků osob, které pojistné platí. Výnos fondového systému je determinován hrubým výnosem z aktiv dosaženým na finančních trzích při splnění podmínek definovaných regulátorem a dohledem a výší administrativních nákladů.

V rámci obou systémů existují dva základní druhy konstrukce dávek z hlediska závislosti výše dávky na výši předchozího výdělku (resp. zaplaceného pojistného). Jde o tzv. systémy příspěvkově a dávkově definované. Dávkově definované systémy jsou z

---

<sup>28</sup> Na závěr učiněný v tomto nálezu odkázal Ústavní soud při rozhodování o ústavnosti ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění (upravující redukční hranice).

<sup>29</sup> Bezděk, V. *Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reformy)*. I. díl. Praha: Česká národní banka, 2000. Výzkumné publikace ČNB – sekce měnová: Č. 25. 62 s.

povahy věci vlastní spíše průběžným systémům, příspěvkově definované systémy spíše fondovým systémům, jakkoliv se v praxi objevují nejrůznější kombinace.

V příspěvkově definovaném systému je stanovena příspěvková sazba, kterou pojištěnec platí do systému. Výše jeho důchodu závisí přímo úměrně na množství odvedených příspěvků a jejich zhodnocení a nepřímo úměrně na naději dožití jeho generace v okamžiku odchodu pojištěnce do důchodu. Výše důchodu tak není systémem předem „garantována“, resp. není předvídatelná.

V dávkově definovaném systému existuje přesná formule, podle které se důchod vypočte. Po přijetí určitých zjednodušení [předpokládaná doba pojištění, výše příjmu (resp. vyměřovacího základu) atd.] by měl mít pojištěnec přibližnou představu o výši svého důchodu řadu let před samotným odchodem do důchodu.

Jak z hlediska způsobu financování, tak z hlediska konstrukce dávky má každý ze systémů své výhody a nevýhody. Dávkově definovaný systém umožňuje zajistit potřebnou solidaritu, ale pokud je jeho váha v důchodovém systému příliš velká, může mít negativní dopady na motivaci jedinců setrvat na trhu práce. Naopak příspěvkově definovaný systém neovlivňuje trh práce, ale může vést i k chudobě části populace. Průběžné financování je zranitelné demografickým vývojem a bývá politicky zneužíváno k mezigenerační nespravedlnosti. Naopak fondové financování je citlivé na vývoj na finančních trzích, kvalitu regulace a výši administrativních nákladů.

## **4.2 Systém důchodového pojištění v ČR**

Důchodové pojištění ČR zaručuje příjem ve stanovených sociálních situacích, a to ve stáří, invaliditě, při ovdovění a osiřené. Základní systém je povinný, všeobecný, jednotný a garantovaný. Při splnění zákonem stanovených podmínek je účast na pojištění *povinná*, nelze se z ní vyvázat ani v případě dostatečného majetkového zajištění. Stát se tak brání neodpovědnému chování občanů, nárůstu chudoby ve stáří a také zajišťuje finanční stránku systému. *Všeobecnost* spočívá v účasti prakticky všech ekonomicky aktivních osob.<sup>30</sup> Pro jednotlivé skupiny pojištěnců platí *jednotné* zásady pro nárok i výpočet důchodu. Zrušeny byly také výhody některých profesí podle předchozí právní úpravy (viz níže).<sup>31</sup> Ze systému důchodového pojištění jsou poskytovány dlouhodobé peněžité dávky odvozené od minulých příjmů z výdělečné činnosti a délky pojištění. Dávky jsou

---

<sup>30</sup> Zákonem z roku 1948 bylo povinné pojištění zavedeno i pro osoby samostatně výdělečně činné.

<sup>31</sup> Příb, J., Voříšek, V.: Důchodové pojištění v České republice, 5. vyd., Olomouc, Anag, 1999, str. 250

*obligatorní*, neboť při splnění stanovených podmínek vzniká na dávku právní nárok, přičemž je zajištěna *soudní ochrana*. Systém je *dynamický*, výše dávek je aktualizována na základě růstu spotřebitelských cen a mezd. Dávky z důchodového pojištění jsou *garantovány státem*, neboť výdaje jsou součástí výdajů státního rozpočtu a pojistné je příjmem státního rozpočtu, přičemž je vedeno na samostatném účtu. Český systém důchodového pojištění je charakterizován jako čistý systém *průběžně financovaný*, jehož fungování vyžaduje vysokou míru jak *mezigenerační*, tak *intragenerační solidarity* (tj. příjmové, která se projevuje především u pojištěnců s vyššími příjmy, u nichž se základ pro výpočet důchodu nezohledňuje úplně, ale je redukován). Plnění z důchodového pojištění je v neposlední řadě založeno na zásluhovosti, iniciaci, kompenzaci, zachování nabytých práv, zajištěné valorizaci i možné odstraňování tvrdosti.<sup>32</sup>

Český penzijní systém tvoří tzv. I. pilíř- průběžně financovaný a III. pilíř- kapitálově financované penzijní připojištění se státním příspěvkem, který funguje jako doplňkový a dobrovolný systém penzijního připojištění, kdy stát motivuje k připojištění poskytováním státního příspěvku. Ze strany Evropské unie je Česká republika kritizována za to, že nebyla zcela transportována Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi. V České republice tak nastala situace, kdy není právně zavedeno zaměstnanecké penzijní pojištění (II. pilíř důchodového systému), přitom byl přijat zákon č. 340/2006 Sb. (*o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie na území České republiky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů*), kterým je zajištěno, že zahraniční instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění mohou ve smyslu směrnice působit i v České republice v rámci tzv. přeshraniční činnosti.

## **Výpočet důchodu**

Důchod je složen ze dvou složek, a to ze základní výměry stanovené pevnou částkou pro všechny druhy důchodů bez ohledu na dobu pojištění a výši výdělků (ke dni 1. 1. 2010 činila 2.170,- Kč, k 1.1. 2011 činí 2.230,- Kč), a z procentní výměry, jejíž výše je závislá na předchozích výdělcích pojištěnce. Výše této dávky je stanovena součtem základní a procentní výměry. Starobní a invalidní důchody se vyměřují příslušnou procentní sazbou

---

<sup>32</sup> Gregorová, Z.: Důchodové systémy, Brno: Masarykova univerzita, 1998

v závislosti na získané délce doby důchodového pojištění z výpočtového základu. Pro stanovení výpočtového základu jsou podstatné dva prvky: osobní vyměřovací základ a tzv. redukční hranice. Osobní vyměřovací základ je vymezen jako úhrn vyměřovacích základů pojištěnce v jednotlivých kalendářních letech rozhodného období, které jsou pomocí koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu přizpůsobovány mzdové úrovni dosahované v roce předcházejícím roku přiznání důchodu. Úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za kalendářní rok, vynásobený příslušným koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, tvoří roční vyměřovací základ pojištěnce a měsíční průměr těchto ročních vyměřovacích základů za rozhodné období tvoří osobní vyměřovací základ. Redukcí osobního vyměřovacího základu je pak zjištěn výpočtový základ pro vymezení procentní výměry důchodu.

Důchodová dávka je vypočítána nejprve vynásobením ročních vyměřovacích základů koeficientem všeobecného vyměřovacího nárůstu, kterým se zjistí valorizované roční vyměřovací základy a jejich úhrn. Současně jsou sečteny vyloučené doby (pojem vysvětlují níže). Výpočet osobního vyměřovacího základu je pak vypočítán součinem úhrnu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období a koeficientu, jehož výsledek se podělí počtem dnů rozhodného období (od nějž jsou odečteny tzv. doby vyloučené, podle § 16 odst. 1 zákona č. 155/995 Sb.). Výpočtovým základem účastníka řízení je dle § 15 tohoto zákona osobní vyměřovací základ (§ 16), pokud nepřevyšuje částku 10.500,- Kč. (od 1. 1. 2011 se částka zvýšila na o 500,- Kč) Převyšuje-li osobní vyměřovací základ částku (k 1. 1. 2011) 11.000,- Kč, stanoví se výpočtový základ tak, že se částka 11.000,- Kč počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 11.000,- Kč do 28.200,- Kč (do 31. 12. 2010 – 27.000) se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 28.200,- Kč se počítá 10 %. Vláda může zvýšit nařízením částky redukčních hranic (před 5. říjnem 2001 byla tato možnost vázána na podmínku, že od předchozího stanovení těchto hranic byly vyplácené důchody zvýšeny aspoň o 5 %; přitom před 1. lednem 1998 byl tento postup za uvedené podmínky obligatorní); zvýšení těchto částek se provádí od 1. ledna.

Výše procentní výměry starobního důchodu se zvyšuje u pojištěnce dle § 34 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., který splnil podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 odst. 1 a 3 a po vzniku nároku na tento důchod vykonával výdělečnou činnost a nepobíral přitom starobní důchod ani invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, za každých 90 kalendářních dnů této výdělečné činnosti o 1,5 % výpočtového základu.

## 5. Vývoj právní úpravy důchodového pojištění

### 5.1 Období od roku 1918 do roku 1994

S úpravou důchodového pojištění po vzniku samostatného Československa se poprvé setkáváme ve 20. letech minulého století. Význam zákona č. 221/1924 Sb. spočíval především v tom, že důchodové pojištění bylo rozšířeno na prakticky všechny osoby činné v zaměstnaneckých vztazích, tedy poprvé bylo pojištění přístupné širší veřejnosti a došlo ke spojení úpravy nemocenského a důchodového pojištění do jednoho předpisu.<sup>33</sup> Tento zákon ještě zcela nesjednotil systém sociálního pojištění, neboť jiná právní úprava nadále platila pro zaměstnance státní a soukromé. Ucelenou koncepci sociálního zabezpečení, která nahradila citovaný zákon, nalezneme v zákoně č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který svou derogační klausulí zrušil zákon č. 221/1924 Sb. i zákon č. 26/1929 Sb., jímž byly upraveny právní vztahy důchodového pojištění soukromých zaměstnanců. Zákonem z roku 1948 byly organizačně sjednoceny všechny druhy pojištění, byly koncipovány nové druhy dávek a postupně byla platnost zákona rozšiřována na ostatní osoby, poprvé i na osoby samostatně výdělečně činné. Zákonem č. 102/1951 Sb. došlo k oddělení nemocenského a důchodového pojištění. Dalším významným mezníkem ve vývoji právní úpravy důchodového pojištění bylo přijetí zákona č. 100/1988 Sb. Tento zákon upravoval právní vztahy důchodového zabezpečení až do 31. 12. 1995.

V rámci transformace ekonomiky byl přijat nejen scénář ekonomické reformy, ale, s cílem zmírnit dopady ekonomické reformy, i scénář sociální reformy. Reforma důchodového systému měla za úkol: „dlouhodobě zajistit racionální vazbu mezi příjmy v období ekonomické aktivity a příjmy v postproduktivním věku, a to jak z pohledu mezigenerační solidarity, tak z hlediska vývoje individuálních příjmů a vytvoření systému, který by finančně nadměrně nezatěžoval budoucí generace. Výsledkem nové koncepce měl být systém dávek zaručující každému občanu, tedy i důchodci, aby jeho příjmy neklesly pod úroveň společensky uznaného životního minima a prostřednictvím adresně poskytovaných dávek dosáhnout hospodárného financování sociálního systému.“<sup>34</sup>

Ve stručnosti uvádím nejvýznamnější kroky, které byly v rámci důchodové reformy realizovány:

---

<sup>33</sup> Tomeš I., Ohlednutí za významným cílem našich předků, Národní pojištění 2004, č. 6

<sup>34</sup> Z důvodové zprávy k zákonu č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

V roce 1990 byla odstraněna diskriminace osob samostatně výdělečných činných. S účinností od 1. 5. 1990 se tyto osoby mohly účastnit důchodového zabezpečení. Do té doby byli účastni jen jednotlivě hospodařící rolníci a jiné osoby samostatně hospodařící. Důchody byly valorizovány. Od 1. 5. 1990 byl zaveden institut nepovinného důchodového pojištění, který umožňoval osobám výdělečně činným v cizině dodatečně započítat tuto dobu pro nárok a výši důchodu v ČR.

V roce 1991 došlo k převedení nemocenského pojištění ze správ Odborů a jeho organizačnímu sjednocení s důchodovým pojištěním v rámci České správy sociálního zabezpečení. Nově se z důchodového zabezpečení s účinností od 1. srpna 1991 poskytoval vdovecký důchod. Byl přijat zákon č. 46/1991 Sb., o zvyšování důchodů, který byl zrušen účinností zákona o důchodovém pojištění.

V roce 1992 byly zrušeny preference v důchodovém systému. Toto opatření vedlo k tomu, že prakticky všichni ekonomicky aktivní získávají nároky na své důchody podle jednotných podmínek. Až do 31. 12. 1992 bylo uplatňováno zvýhodnění vyjmenovaných zaměstnání zařazených do I. nebo II. pracovní kategorie, popřípadě u osob ve služebním poměru zařazených do I. nebo II. kategorie funkcí.

V roce 1993 bylo zavedeno pojistné jako zvláštní platba mimo daňový systém.

V roce 1994 byl přijat zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Základním důvodem pro zavedení penzijního připojištění se státním příspěvkem bylo rostoucí přesvědčení, že v budoucnu nebude možné všechny nároky uspokojovat ze státního rozpočtu v důsledku rostoucího počtu důchodců a rostoucí průměrné délky života. Zákon zakotvuje vznik penzijních fondů a stanoví závazná pravidla pro jejich činnost. Jak je zřejmé z názvu, systém penzijního připojištění je, podle zákona, doplňkovým systémem k povinnému státnímu systému důchodového pojištění, do nějž je každý zaměstnanec a zaměstnavatel povinen měsíčně přispívat.

## **5.2 Období od roku 1995 do roku 2003**

V roce 1995 byl po velkých odborných a politických diskusích přijat nový zákon o důchodovém pojištění, který podle předkladatelů obsahuje v nových ekonomických podmínkách dynamizaci systému. Zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění byl zahájen proces zvyšování věkových hranic, byla zavedena pružná věková hranice k odchodu do starobního důchodu, bylo prodlouženo rozhodné období pro zápočet výdělků, zpřesněna definice invalidity a byly přibrány vdovecké důchody, což přispělo k

naplnění principu rovného zacházení s muži a ženami a zajistilo soulad systému s pravidly Evropské unie.

Důchodové pojištění upravené tímto zákonem bylo koncipováno do systému veřejného sociálního pojištění jako základní systém zajištění pro případ stáří, invalidity či smrti živitele. Základ pojištění byl však položen již zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který fungoval po přechodnou dobu jako nástroj postupného oddělení vybraného pojistného od státního rozpočtu.

Stěžejní principy nového zákona o důchodovém pojištění vyplynuly především z kritického zhodnocení dosavadní právní úpravy.<sup>35</sup> Jako problém byla především označována:

- statičnost systému (vyjádřený zejména soustavou omezovaných ustanovení, aniž by byla stanovena pravidla pro jejich pružnou změnu),
- nedostatečná příprava na budoucí vývoj skladby obyvatelstva z hlediska jejího generačního rozvrstvení,
- neexistence dostatečné ochrany systému proti možnému zneužívání,
- nemožnost „přenosu“ získaných nároků do jiných zemí,
- nevytvoření dostatečného prostoru pro individuální rozhodování o odchodu do starobního důchodu,
- výše důchodu nebyla dostatečně zohledněna celoživotní úroveň pracovních příjmů.

#### Charakteristika zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Tímto zákonem byla odstraněna řada omezujících ustanovení a pro ostatní byla vytvořena závazná pravidla. To se například týkalo i postupného zvyšování důchodů, které již byly vypláceny. Postupně se zvyšovala věková hranice pro nárok na důchod tak, aby v dlouhodobějším časovém horizontu bylo zajištěno, že náklady na budoucí důchody budou zabezpečeny způsobem, kterým nedojde k poklesu úrovně budoucích důchodů a zároveň ani k dramatickému zvyšování sazeb pojistného na důchodové pojištění při zachování způsobu jeho průběžného financování. Touto právní úpravou došlo k postupnému zvyšování věkové hranice o 2 měsíce za rok pro muže a o 4 měsíce za rok pro ženy. Bylo počítáno s tím, že od roku 2007 měli muži odcházet do starobního důchodu

---

<sup>35</sup> Z důvodové zprávy k zákonu č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění



v 62 letech a ženy podle počtu vychovaných dětí v 57 - 61 letech. Byly zpřísněny podmínky pro nárok na důchod a výrazně byl uvolněn tzv. transfer důchodů při pobytu občana v zahraničí. Zákon přinesl také novou úpravu přiznávání předčasných starobních důchodů a rovněž počítal s možností odloženého odchodu do starobního důchodu.<sup>36</sup>

Největších změn pravděpodobně doznal výpočet důchodu. Vyznačuje se tím, že:

- postupně prodloužil rozhodné období pro výpočet výpočtového základu, což byl nový pojem, který nahrazoval dosavadní pojem průměrný měsíční výdělek,
- byl nahrazen dosavadní výběr výdělkově nejlepších kalendářních roků výpočtem z uceleného období a posun hranic pro redukcí výpočtového základu (při současném odstranění „konečného stropu“ a zavedení závazných pravidel pro jejich další zvyšování).

Zákon o důchodovém pojištění podstatně zredukoval počet důchodů a současně konstatoval, že jiné druhy důchodů, které byly vypláceny, a nový zákon je nezná, budou přeměněny. Konkrétně nový zákon již neupravoval *důchod za výsluhu let, důchod manželky a sociální důchod*. Již přiznaný důchod za výsluhu let se od 1. 1. 1996 změnil na částečný invalidní důchod, respektive na starobní důchod, jestliže jeho poživatel dosáhl ke dni 31. 12. 1995 důchodového věku. Takto vzniklý částečný invalidní důchod nešel odejmout, přičemž byly prováděny ani kontrolní lékařské prohlídky. U zbývajících dvou důchodů bylo kritériem dosažení věku 65 let ke dni 31. 12. 1996. Pokud poživatelé těchto důchodů tuto podmínku splnili, důchod se změnil na starobní, ostatním na plný invalidní. V souladu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. byly prováděny kontrolní lékařské prohlídky, jako i v jiných případech posuzování zdravotního stavu a výdělečné schopnosti občanů ve věcech sociálního zabezpečení, státní sociální podpory, sociální péče a důchodového pojištění.

Zbyla tedy šestice důchodů: starobní, plný a částečný invalidní důchod, jako důchody přímé a vdovské, vdovecké a sirotčí jako důchody pozůstalostní (odvozené). Pro všechny doposud platí, že se skládají ze základní výměry a procentní výměry. Základní výměra je pro všechny stejná, je stanovena pevnou částkou ( k 1. 1. 1996 činila 680,- Kč k 1. 12. 2010 činila 2.170,- Kč, k 1. 1. 2011- 2.230,- Kč). Základní výměra náleží při

---

<sup>36</sup> Možnost přiznání předčasného starobního důchodu byla zavedena již v roce 1988 v zákoně o sociálním zabezpečení. Jeho smyslem bylo řešit sociální situaci občanů, kteří v relativně krátké době před dosažením důchodového věku ztratili zaměstnání (původně se vyžadovaly ještě kvalifikované důvody skončení zaměstnání) a nemohli získat zaměstnání nové. Rozšíření možností přiznání předčasného starobního důchodu od 1. ledna 1996 bylo kromě toho určitou kompenzací za postupné zvyšování důchodového věku.

souběhu dvou či více důchodů jen jednou a nezahrnuje se do položky, z níž se vypočítává pozůstalostní důchod. Zákon o důchodovém pojištění upravuje pouze důchody, nikoliv již jiné dávky poskytnuté důchodcům. Většina z nich se stala dávkami státní sociální podpory, zůstalo jen zvýšení důchodu pro bezmocnost zakotveno ve zredukovaném zákoně o sociálním zabezpečení.<sup>37</sup>

Jak bylo výše naznačeno, nejpodstatnější změnou v podmínkách nároku na starobní důchod bylo postupné zvyšování věkové hranice. Novým zákonem byl označen jako „důchodový věk.“ Zákon o důchodovém pojištění převzal až na nepatrné odlišnosti úpravu z dosavadního zákona č. 39/1994 Sb. o předčasném poskytování starobního důchodu a o změně zákonů na úseku zaměstnanosti. Byl zaveden nový typ předčasného důchodu, přičemž podmínkou pro jeho nárok bylo 25 let pojištění, stejně jako v předchozí úpravě. Lišil se tím, že pojištěnec již nemusel být ani den veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Podle zákona bylo možné přiznat předčasný starobní důchod před dosažením důchodového věku, a to do 31. 12. 2002 až o tři roky dříve, do 31. 12. 2006 až o čtyři roky dříve a po 31. 12. 2006 až o pět let dříve. Podle chybějících kalendářních dnů byl výpočtový základ snížen o 0,6 % výčtového základu, přičemž toto snížení bylo trvalé.

Ke změně úpravy plného invalidního důchodu nedošlo jen v terminologii. Nová definice invalidity již nepřipouštěla tzv. profesní a stavovskou invaliditu, tzn. že tato právní úprava již nepočítala s přiznáním důchodů těm, kteří v důsledku zdravotního stavu změnili zaměstnání, a pokles jejich pracovních schopností nepřekročil stanovené hranice. Zákonodárce se vrátil ke staronovému částečnému a plnému invalidnímu důchodu s cílem zajistit objektivnější posouzení s individuálním přístupem (proto byl nově kladen důraz na podrobná funkční vyšetření) a sjednotit kritéria pro posouzení (čehož bylo dosaženo zpracováním konkrétního posudkového schématu). Ve smyslu tohoto zákona byl pojištěnec plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 % nebo byl schopen pro zdravotní postižení soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek.

Cílem částečného invalidního důchodu bylo zajistit pojištěnci částečnou náhradu příjmu, o který přicházel v důsledku dlouhodobě zhoršeného zdravotního stavu. Na rozdíl od předchozího stavu došlo k tomu, že překročení stanovené hranice příjmu neznamena ztrátu nároku na důchod, ale jen omezení nebo ztrátu nároku na výplatu důchodu. Částečně invalidní byl podle tehdejší úpravy pojištěnec, jemuž z důvodu dlouhodobě nepříznivého

---

<sup>37</sup> V roce 2006 bylo transformováno do zákona o sociální péči, jako příspěvek na péči.

zdravotního stavu poklesla schopnost jeho soustavné výdělečné činnosti o 33 %. Při určování poklesu soustavné výdělečné činnosti se postupovalo podle stejných zásad a posudkových kritérií, jako u plné invalidity.

Mezi pozůstalostní důchody se řadí vdovské, vdovecké a sirotčí důchody. Novou právní úpravou byly vdovské a vdovecké důchody postaveny na stejnou úroveň. Z hlediska vdoveckého důchodu to znamenalo, že podmínkou pro nárok na vdovecký důchod již nebyla péče alespoň o jedno nezletilé dítě. Ke změně došlo také v tom směru, že nárok na pozůstalostní dávku již nevzniká rozvedenému manželovi, a to ani v případě, že byl v době úmrtí bývalého životního partnera odkázán na příspěvek na výživu rozvedeného manžela. Nárok na oba pozůstalostní důchody zanikal sňatkem. Novinkou bylo, že v tomto případě zániku nároku na pozůstalostní důchod náleží i ještě 12 měsíčních splátek důchodu. Nově bylo konstatováno, že nárok na všechny pozůstalostní důchody zaniká dnem právní moci rozhodnutí soudu o tom, že pozůstalý úmyslně způsobil smrt pojištěnce, od jehož nároku na důchod je odvozován nárok na pozůstalostní důchod, jako pachatel nebo spolupachatel trestného činu.

Předpokladem pro nárok na sirotčí důchod je nezaopatřenost dítěte. Oproti dosavadnímu stavu nárok na sirotčí důchod nevznikl dítěti, jehož zemřelý rodič nebyl poživitelem důchodu, ani nesplnil podmínky pro jeho přiznání podle tohoto zákona. Tito sirotci byli zabezpečeni systémem sociální pomoci a státní sociální podpory.

Lze shrnout, že zákonem č. 155/1995 Sb., byl založen povinný důchodový systém se sociálními prvky, které se projevují určitou mírou solidarity a přerozdělování. Ke změnám došlo v osobním rozsahu soustavy i v jeho věcné korekci. Nově došlo ke stanovení podmínek pro nárok na dávky, přešlo se ke dvousložkové konstrukci výpočtu dávky a zavedly se valorizační mechanismy, umožňující stejný vývoj nově přiznaných a vyplácených důchodů a dynamizaci systému.

Od roku 1996 existuje zvláštní účet důchodového pojištění v rámci státních finančních aktiv, jehož cílem je jasně definovat bilanci systému důchodového pojištění.

V roce 1997 došlo v rámci úsporných opatření ke zpřísnění valorizačních podmínek a zápočtu některých tzv. náhradních dob (dob, za které se neplatí pojistné, ale zohledňují se v podmínkách nároku i ve výši důchodu).

V roce 1998 byly připraveny dva návrhy na zvýšení pojistné sazby důchodového pojištění (včetně návrhu na zvýšení vyměřovacího základu pro osoby samostatně výdělečně činné). Oba návrhy byly parlamentem zamítnuty.

V roce 1999 byla schválena novela zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem, která do jisté míry zvyšuje bezpečnost vkladů účastníků a rozšiřuje možnosti systému (zvýšení státního příspěvku, daňové zvýhodnění pro zaměstnavatele, kteří platí příspěvky za své zaměstnance, a daňové zvýhodnění části příspěvků účastníků).

V roce 2000 byl připraven návrh novely zákona týkající se redukcí důchodů při předčasném odchodu do důchodu a zvýšení zvýhodnění za práci po věkové hranici bez pobírání důchodu (s účinností od 1. 1. 2001). V červenci ministr práce a sociálních věcí Vladimír Špidla předložil vládě k projednání návrh zákona o organizaci a provádění sociálního pojištění (pracovně nazývaný zákon o Sociální pojišťovně). Jeho cílem bylo zvýšit transparentnost hospodaření s prostředky sociálního pojištění, snížit závislost tohoto hospodaření na politickém rozhodování a umožnit lepší a pružnější kontakt s klientem.

V roce 2001 byly parlamentu předloženy tři zásadní návrhy zákonů. Zákon o organizaci a provádění sociálního pojištění navrhoval (opět) vznik Sociální pojišťovny, která měla zvýšit úroveň provádění sociálního pojištění, urychleně zavést databázi o pojištěncích a vytvořit předpoklady pro další zásadní reformní kroky. Novela zákona o penzijním připojištění směřovala ke zvýšení bezpečnosti systému pro účastníky. Zákon o zaměstnaneckém penzijním připojištění měl zavést systém fungující v řadě vyspělých zemí. Žádný z navrhovaných zákonů a novel však nezískal dostatečnou podporu a nebyl schválen.

### **5.3 Období od roku 2003 do roku 2005**

V roce 2003, s účinností od 1. ledna 2004, byl přijat zákon č. 425/ 2003 Sb. Tímto zákonem došlo ke změnám nejen v oblasti důchodového pojištění, ale i v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Šlo o nejvýznamnější změny od roku 1996. Změny v důchodovém pojištění spočívaly zejména:

- a) ve zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod stejným tempem i po roce 2007 s cílem postupného dosažení jednotné hranice 63 let pro muže a bezdětné ženy. Důchodový věk ostatních žen byl i nadále diferencovaný podle počtu vychovaných dětí, a to v rozmezí 59 až 62 let,
- b) v omezení možnosti předčasného odchodu do starobního důchodu zrušením dočasně kráceného předčasného starobního s tím, že tato možnost zůstala dočasně zachována (do 31. prosince 2006) při splnění stanovených podmínek pro poživatele částečného invalidního důchodu a bývalé poživatele plného invalidního důchodu. Pokud jde o možnost

přiznání druhého typu předčasného starobního důchodu, a to trvale kráceného, zůstala právní úprava beze změny.

**c)** v redukci hodnocení doby studia pro účely důchodového pojištění znamenající, že se doba studia na střední a vysoké škole před 1. lednem 1996 získaná po dosažení věku 18 let hodnotí nejvýše v délce šesti let s tím, že se považuje za náhradní dobu pojištění, a tedy se pro výši důchodů hodnotí pouze v rozsahu 80 % (tím došlo ke sjednocení s hodnocením doby tohoto studia získaného po 31. prosinci 1995). Doba studia před 1. lednem 1996, získaná před dosažením věku 18 let, se i nadále hodnotila jako doba pojištění (tedy „plnohodnotně“),

**d)** ve zrušení podmínky umožňující nárok na výplatu starobního důchodu vedle příjmu z výdělečné činnosti v období dvou let po vzniku nároku na tento důchod pouze při nepřekročení stanovené hranice (dvojnásobek částky životního minima pro jednotlivce), a to jak pro zaměstnance, tak i pro osoby samostatně výdělečně činné. Současně bylo stanoveno, že pro nárok na výplatu starobního důchodu vedle příjmu z výdělečné činnosti musí být pracovněprávní vztah uzavřen nejdéle na dobu jednoho roku.

**e)** v rozdělení samostatné výdělečné činnosti na hlavní a vedlejší. OSVČ, které samostatnou výdělečnou činnost vykonávají jako svou hlavní činnost, jsou vždy (bez ohledu na výši dosaženého příjmu) účastny důchodového pojištění (a platí pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti aspoň z minimálního vyměřovacího základu). OSVČ, jejichž samostatná výdělečná činnost má povahu vedlejší činnosti vzhledem k příjmům ze zaměstnání nebo vzhledem k trvání stanovených skutečností (pobírání starobního nebo plného invalidního důchodu, studium apod.), jsou účastny důchodového pojištění v závislosti na výši dosahovaného příjmu.

Změny v pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti spočívaly zejména:

**a)** v „převedení“ části příspěvků vybíraných na státní politiku zaměstnanosti do systému důchodového pojištění, a to zvýšením sazby pojistného na důchodové pojištění o 2 procentní body (z 26 % na 28 % vyměřovacího základu) a současně snížením sazby pojistného na státní politiku zaměstnanosti o 2 procentní body (z 3,6 % na 1,6 % vyměřovacího základu),

**b)** v postupném zvýšení minimálního vyměřovacího základu pro stanovení pojistného u OSVČ v letech 2004 až 2006 z 35 % na 50 % rozdílu mezi dosaženými příjmy a vynaloženými výdaji. Současně se zvyšuje v letech 2004 až 2006 minimální vyměřovací základ OSVČ s hlavní samostatnou výdělečnou činností stanovený v nominální výši, a to

na úroveň 20 % průměrné mzdy v národním hospodářství v roce 2004, na úroveň 22,5 % v roce 2005 a na úroveň 25 % v roce 2006.

V souvislosti s rozšířením okruhu osob účastných na důchodovém pojištění v zákoně o důchodovém pojištění se rozšířil výčet organizací, kterým byla stanovena povinnost vést evidenční listy. S účinností od 1. 1. 2004 se vede evidenční list na nových tiskopisech pro každého občana za jednotlivý kalendářní rok, a to v případě, že účast na důchodovém pojištění trvala u téže organizace v předchozím kalendářním roce. Evidenční list důchodového pojištění se vede od 1. ledna kalendářního roku, nebo ode dne vzniku účasti občana na důchodovém pojištění, vznikla-li tato účast po 1. lednu, a ukončuje se dnem 31. prosince kalendářního roku, nebo dnem skončení této účasti, skončila-li tato účast před 31. prosincem. Do technické novely byly začleněny i další ustanovení s odloženou účinností k 1. 7. 2005 týkající se shromažďování údajů o pojištěncích a souvisejí především se vstupem naší republiky do EU, a s tím spojenými povinnostmi České správy sociálního zabezpečení v rámci aplikace práva sociálního zabezpečení EU.<sup>38</sup>

V rámci přípravy důchodové reformy byl v roce 2004 ustanoven Tým expertů (jehož členy jmenovaly politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR) a Výkonný tým koordinátora. Ten svou práci ukončil v červnu 2005, kdy předložil závěrečnou zprávu, která obsahuje analýzu tehdejšího důchodového pojištění i srovnání návrhů různých variant důchodové reformy předložených politickými stranami. Zpráva obsahuje kromě shrnutí uvedených analýz i určité závěry a doporučení směřující k dalšímu pokračování důchodové reformy.

### **5.3.1. Význam stupu ČR do Evropské unie z hlediska změny právní úpravy důchodového pojištění**

Již zákon z roku 1995 představoval významný posun směrem k praxi obvyklé mezi členskými státy EU, neboť nepodmiňoval nárok na dávky důchodového pojištění pobytem na území ČR a nekladl překážky pro výplatu dávek důchodového pojištění do ciziny.

Zákon z roku 1995 respektoval zásadu stejného zacházení s muži a ženami v oblasti sociálního zabezpečení, v okruhu pojištěných osob byli zrovnoprávněni muži pečující o dítě a byly zrovnoprávněny podmínky vzniku nároku na vdovské a vdovecké důchody. Pokud jde o stejné stanovení důchodového věku pro účely poskytování starobního důchodu

---

<sup>38</sup> Trnka, J.: Změny v důchodovém pojištění (Právní rádce 3/2004, s. 4)

pro muže a ženy, bylo využito výjimky umožňující členským státům, aby věková hranice byla pro obě pohlaví stanovena odlišně. Zákon o důchodovém pojištění přihlížel i k právním aktům EU doporučující povahy (zejména doporučení Rady 92/442/EHS z 27. července 1992 o sblížování cílů a politik sociální ochrany a doporučení Rady 92/441/EHS o společných kritériích) týkajících se dostatečných zdrojů a sociální pomoci v systémech sociální ochrany, např. pokud jde o

- garance minimálních příjmů pro osoby ve věku nároku na starobní důchod,
- přizpůsobení systému důchodového pojištění demografickému vývoji.

Evropská dohoda, zakládající přidružení mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy, která vstoupila v platnost dnem 1. února 1995, zavázala Českou republiku k převoditelnosti dávek důchodového pojištění pro pracovníky, kteří jsou státními občany členského státu a jsou legálně zaměstnání na území ČR (včetně členů jejich rodin).

Nicméně snahu o sjednávání nových dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení založených na moderních principech obsažených v nařízeních ES i mnohostranných úmluvách Rady Evropy vyvíjela ČSSR již na počátku 90. let. Ve druhé polovině devadesátých let probíhala jednání např. s Chorvatskem, Rakouskem, Německem a některými dalšími státy. Návrhy smluv, přes některé rozdílnosti a zvláštnosti úprav, obsahově a filozoficky korespondovaly s principy práva EU, byly založeny na příslušnosti k pojištění, obsahovaly obecné pravidlo příslušnosti k předpisům státu výkonu výdělečné činnosti, obsahovaly princip rovného zacházení s občany druhého státu a vývoz dávek, resp. nároku na dávky do druhého smluvního státu v oblasti zdravotní péče, nemocenské, dávek v nezaměstnanosti, rodinných dávek a důchodů.<sup>39</sup>

Vstupem České republiky do Evropské unie začala Česká správa sociálního zabezpečení aplikovat nařízení Rady č. 1408/71 a prováděcí nařízení č. 574/72, představující základní, přímo závazné (bez nutnosti implementace) a nad národní právní předpisy postavené předpisy Společenství koordinující systémy sociálního zabezpečení všech členských států. Tato nařízení byla přijata proto, aby byla zajištěna nezbytná opatření pro zajištění svobodného pobytu pracovníků, jakožto práva svobody pohybu osob, které je zároveň s právem volného pohybu zboží, služeb a kapitálu atributem práva Evropského společenství, respektive Evropské unie zakotveného v zakládacích smlouvách.

---

<sup>39</sup> Koldinská K., Pikorová G., Švec L., Tomeš I.: Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, 1. Vydání, C. H. Beck, 2007

*Smyslem těchto nařízeních bylo zajistit, aby migrující osoba zaměstnaná ve více zemích neztratila své nároky na sociální dávky z důvodu jiného občanství, bydliště, či proto, že v žádné z nich nesplnila potřebnou dobu pojištění stanovenou předpisy té které země.<sup>40</sup>*

Koordinace sociálního zabezpečení stejně jako důchodového pojištění je založena na čtyřech principech:

- rovnost nakládání, která vychází ze zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti
- aplikace právního řádu jediného státu, přičemž obecným pravidlem je, že se uplatňuje legislativa země, kde je zaměstnanec zaměstnán
- sčítání dob pojištění (tento princip se nejvýrazněji promítá do důchodového pojištění)
- zachování nabytých práv, kterou je zajištěn export dávek

Pátý princip koordinace sociálního zabezpečení byl začleněn nařízením Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 883/04, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízením Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004, účinných od 1.5. 2010, a to: stejné posuzování skutečností nastalých v jiných členských státech.<sup>41</sup>

Koordináční pravidla vztahující se k výpočtu důchodů se vyznačují tím, že jsou jedna z nejsložitějších a zároveň nejdůležitějších nástrojů komunitárních předpisů o sociálním pojištění. Složitost je daná odlišností důchodových systémů v jednotlivých členských státech a také faktem, že legislativní činnost Společenství ovlivnilo precedenční právo ESD. Základním předpokladem pro aplikaci principů a ustanovení nařízení je, že doby pojištění musí být získány podle právních předpisů dvou nebo více členských států, aby bylo možné „koordinovat“ různé penzijní programy. Pokud byly doby pojištění získány podle právních předpisů jednoho členského státu, lze uplatňovat pouze pravidlo rovného zacházení a exportu dávek. Nařízení rozlišuje důchod „národní“ (solo) a důchod podle nařízení, který vzniká teprve na základě sečtení dob pojištění ve smyslu základního nařízení č. 883/2004, kdy doba pojištění získaná v jednom smluvním státě nedosahuje délky potřebné doby pojištění stanovené vnitrostátními právními předpisy. Pro pozůstalé

---

<sup>40</sup> Sociální zabezpečení osob migrujících v rámci Evropské unie, zpracované odborem Evropské unie a mezinárodní spolupráce MPSV 2010.

<sup>41</sup> Pro příslušníky třetích zemí prozatím platí „stará“ nařízení.



manžele, manželky a pro sirotky při přiznávání příslušných důchodů platí všeobecně stejná pravidla jako pro starobní důchody. Tedy důchody se musí vyplácet bez jakýchkoliv omezení, změn nebo odkladů, bez ohledu na to, zda pozůstalé osoby mají trvalý pobyt v jiném členském státě.<sup>42</sup>

Nutno ovšem dodat, že koordinace sociálního zabezpečení se nesnaží zasahovat do obsahu jednotlivých systémů, zajišťuje pouze jejich vzájemné provázání, pokud dochází k jejich aplikaci na migrující pracovníky. Určení okruhu pojištěných osob proto stále náleží do působnosti jednotlivých členských států. Určení právních předpisů jako příslušných samo o sobě tedy automaticky neobsahuje právo či povinnost být pojištěn v systému, který tyto předpisy vytvářejí. Základní pravidlo stanoví použití právních předpisů toho členského státu, ve kterém zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná osoba skutečně vykonává svou činnost (lex loci laboris) bez ohledu na místo jejího bydliště. Zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné, jež jsou výdělečně činní pouze v jednom členském státě, podléhají ve smyslu výše uvedených obecných pravidel zpravidla právním předpisům státu, kde vykonávají svou výdělečnou činnost. Tento stát je příslušný k výběru pojistného i poskytování dávek, na které získá daná osoba nárok. Složitější situace nastávají v případě, kdy je výdělečná činnost vykonávána ve vícero státech. I v takové situaci platí princip jediného pojištění (s výjimkou uvedenou níže), zpravidla dostává přednost stát, kde dotčená osoba vykonává činnost jako zaměstnanec. Základním pravidlem v situaci, kdy osoba vykonává v jednom státě činnost osoby samostatně výdělečně činné a ve druhém je zaměstnána, je v tomto případě přednost zaměstnání před samostatnou výdělečnou činností. Osoba, která je v jednom státě zaměstnancem a ve druhém osobou samostatně výdělečně činnou, pokud není stanoveno jinak, podléhá právním předpisům státu, ve které pracuje.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Pikorová G.: Sociální zabezpečení osob migrujících v rámci Evropské unie (2010).

<sup>43</sup> Souběhem pojištění v rámci dvou států se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku 4 Ads 51/2009, viz níže v kapitole: Vybrané aktuální problémy důchodového pojištění.

## 5.4 Období od roku 2006 do současnosti

V roce 2006 byly přijaty další zákony upravující systém důchodového pojištění. Jedná se o:

- Zákon č. 24/2006 Sb., kterým došlo ke zrušení institutu krácení částečných invalidních důchodů a zastavení jejich výplaty při překročení stanovené hranice příjmů z výdělečné činnosti.
- Zákon č. 264/2006 Sb., jímž došlo ke zvýšení procentní výměry důchodu o 2000 Kč, a to ode dne, kdy jeho poživatel dosáhne věku 100 let.
- Zákon č. 267/2006 Sb., který změnil výši vdovských důchodů a uvolnil jejich výplaty, jestliže ke krácení výše těchto důchodů, nebo k nepřiznání jejich výplaty došlo podle předpisů platných před 1. lednem 1996 v důsledku existence tzv. „souběhového maxima“.

V rámci pokračující důchodové reformy byl v roce 2008 přijat **zákon č. 306/2008 Sb.**, který nabyl účinnosti převážně dnem 1. ledna 2010. Tento zákon představuje první etapu reformy s tím, že obsahuje soubor opatření, která navazují na závěry obsažené v závěrečné zprávě z roku 2005. Účelem zákona je zajistit dlouhodobou finanční stabilitu důchodového systému. Hlavním důvodem pro navrhované změny byl z hlediska důchodového systému možný nepříznivý budoucí demografický vývoj.

Mimo jiné bylo navrženo pokračovat:

- v postupném diferencovaném zvyšování věkové hranici pro nárok na starobní důchod s cílem dosáhnout věkové hranice 65 let pro muže, bezdětné ženy a ženy, které vychovaly jedno dítě, a na 62 až 64 let pro ostatní ženy podle počtu vychovaných dětí,
- postupně sjednotit věkovou hranici žen a mužů pro „trvalý nárok na vdovský, resp. na vdovecký důchod,
- přehodnotit vymezení plné a částečné invalidity,
- transformovat invalidní důchod na důchod starobní při dovršení věku 65 let.

Změny se týkají především úpravy důchodového věku, potřebné doby pojištění a koncepce invalidity. Změny jsou označovány za parametrické s vysvětlením, že se mění základní podmínky nároku na dávky i parametry pro výpočet jejich výše. Přijatá opatření neměla vliv na změnu systému s tím, že zůstal založen na průběžném financování.

Nadále trvá, že všechny důchody základního důchodového pojištění se skládají ze dvou částí, a to ze základní výměry a z procentní výměry. Základní výměra, která plní sociální funkci, je stanovena pevnou částkou, stejnou pro všechny druhy důchodů, kterou

obdrží každý poživatel důchodu (od 1. 8. 2008 částka 2 170 Kč, k 1. 1. 2011- 2.230,- Kč). Do procentní výměry se promítá celková doba pojištění (do níž patří i doba vyloučena a doba dopočtená) a výše výdělků za rozhodné období konkrétního pojištění. Podle § 18 odst. 1, 4 zákona o důchodovém pojištění činí rozhodné období 30 kalendářních roků bezprostředně před rokem přiznání důchodu, do rozhodného období se však nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Není-li však v takovém rozhodném období aspoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem pojištění, prodlužuje se rozhodné období před rok 1986 postupně tak, aby zahrnovalo ještě jeden takový rok.

Zásadním způsobem se změnilo ustanovení § 29 zákona o důchodovém pojištění, kde jsou upraveny podmínky nároku na přiznání řádného starobního důchodu. Stejně jako v předchozích právních úpravách dochází ke zvyšování důchodového věku, a to tak, aby důchodový věk u pojištěnců narozených po roce 1968 činil 65 let u mužů, bezdětných žen a žen, které vychovaly jedno dítě, 64 let u žen, které vychovaly dvě děti, 63 let u žen, které vychovaly tři děti, a 62 let u žen, které vychovaly alespoň čtyři děti. Zachovává se tedy i nadále rozdílný důchodový věk u mužů a žen, avšak u žen jen v případě, že vychovaly alespoň dvě děti.

Změny se dotkly i druhé podmínky pro nárok na starobní důchod. Dosavadní právní úprava stanovila, že pojištěnec musí dosáhnout důchodového věku a získat alespoň 25 let doby pojištění. Nově se potřebná doba pojištění prodlužuje až na 35 let (od roku 2019). Vzhledem k tomu, že Evropský zákoník sociálního zabezpečení stanoví, že starobní důchod musí náležet osobě, která získala aspoň 30 příspěvkových let, je v zákoně obsažena alternativně podmínka získání alespoň 30 let doby pojištění bez zápočtu náhradních (tj. bezpříspěvkových) dob.

Přestože došlo k zachování institutu předčasného odchodu do důchodu až tři roky před dosažením důchodového věku, novou právní úpravou se zpřísnily podmínky nároku na tzv. poměrný starobní důchod a dochází ke změně jeho výpočtu, a to tak, že již není pro pojištěnce tak „atraktivní“. Konkrétně došlo k odstupňování procentní sazby redukce za chybějící dobu v závislosti na době odchodu do předčasného starobního důchodu. Nad 720 chybějících dnů do dosažení důchodového věku se zavedla vyšší sazba redukce, a to místo 0,9 % výpočtového základu 1,5 % výpočtového základu za každé 90-ti denní období předčasného pobírání starobního důchodu. Naopak zákon nově stanovil možnost požádat o úpravu (zvýšení) procentní výměry starobního důchodu v případech, kdy pojištěnec po přiznání starobního důchodu a čerpání výplaty této dávky vykonává výdělečnou činnost.

Při stanovení výpočtového základu hrají důležitou roli vyloučené doby spadající do rozhodného období. V zásadě jde o náhradní doby pojištění, za které se neplatí pojistné. V těchto dobách nemá pojištěnec vyměřovací základ pro odvod pojistného a tyto doby se pro stanovení výpočtového základu vylučují. Cílem institutu vyloučených dob je rozmělnit výdělky při výpočtu důchodů. Novou právní úpravou přestává být studium na střední, vyšší odborné škole nebo na vysoké škole dobou vyloučenou. Lze ji ovšem získat (stejně jako tomu bylo před 1. lednem 2010 s dobou studia po 18. roce věku přesahující prvních šest let studia) zaplacením pojistného na důchodové pojištění osob dobrovolně účastných tohoto pojištění, shledá-li daná osoba nutnost nebo účelnost takového postupu. (pro rok 2010 činí nejnižší měsíční pojistné 1.660 Kč). Jiná úprava se týká invalidních důchodů (bez ohledu na stupeň invalidity), podle níž se za dobu pojištění považuje i doba studia na střední nebo vysoké škole v České republice, a to před dosažením 18 let věku, nejdříve však po ukončení povinné školní docházky, a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia. Tato úprava platí nejen pro invalidní důchody, ale zprostředkovaně také pro všechny pozůstalostní důchody po uvedené osobě, pokud zemřela, aniž by měla invalidní důchod přiznán. S tímto souvisí rozšíření okruhu tzv. kvalifikovaných důvodů, pro které může účast na dobrovolném důchodovém pojištění trvat na základě podané přihlášky bez časového omezení. Nově tedy přibývá jakékoliv studium po roce 2009, doba pobytu v cizině, po kterou osoba následuje svého manžela, který v cizině působil v diplomatických službách ČR a dále doba, po kterou byla osoba poslancem Evropského parlamentu.

Nově byla do zákona začleněna možnost souběhu výdělečné činnosti a poloviny starobního důchodu s možností přepočtu. Primárním cílem tohoto institutu je umožnit postupný odchod z trhu práce. Za předchozí právní úpravy měl pojištěnec v podstatě dvě možnosti: požádat o výplatu starobního důchodu, nebo být výdělečně činný bez pobírání starobního nebo plného invalidního důchodu a zvyšovat si procentní výměru starobního důchodu. Od 1. ledna 2010 byly nově koncipovány podmínky pro pojištěnce, kteří po přiznání starobního důchodu pracují na základě pracovního poměru nebo na základě dohody o pracovní činnosti. Pro výplatu tzv. řádných důchodů přestává platit podmínka sjednání takového vztahu na dobu nejen určitou, ale i přesahující jeden rok. Tímto krokem došlo k zrovnoprávnění postavení s poživateli těchto důchodů s pracujícími jinými formami, tj. ve služebním poměru, jako soudci, poslanci, OSVČ apod. Tato změna se netýká tzv. předčasných důchodů. Jejich výplata nenáleží při jakékoliv výdělečné činnosti, zakládající účast na důchodovém pojištění až do dosažení důchodového věku. Po dosažení

důchodového věku nastupuje stejný „bezpodmínečný“ režim, jako u poživatelů řádných starobních důchodů.

Jak bylo výše naznačeno, změnila se koncepce invalidních důchodů i invalidity jako takové. Zákon do té doby rozeznával dva druhy invalidních důchod, od 1. 1. 2010 je poskytována jen jedna dávka - invalidní důchod, přiznávaný pro invaliditu ve třech stupních. Částečné a plné invalidní důchody přiznané před 1. 1. 2010 byla Česká správa sociálního zabezpečení povinna transformovat do těchto tří stupňů a pojištěnce o tom nejpozději do 31. 12. 2009 informovat. Tímto byl respektován ústavní princip nabytých práv. Výše této dávky se odvíjí podle toho, který ze tří stupňů invalidity u pojištěnce nastal. Podmínkou pro uznání invalidity třetího stupně je míra poklesu pracovní schopnosti nejméně o 70 %. Oproti předchozí právní úpravě v případech, kdy se jednalo o částečnou invaliditu, je diferenciací míry poklesu pracovní schopnosti podrobnější. U prvního stupně je stanovena na nejméně 35 %, u druhého stupně na nejméně 50 %. Změny se týkaly i právní definice pojmů. Jde například o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, jenž je vymezen jako zdravotní stav, který kromě časové podmínky splňuje také podmínku omezení tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti pojištěnce významné pro jeho pracovní schopnosti. Invalidita již není podmíněna poklesem schopnosti soustavné výdělečné činnosti, ale hodnotí se pokles pracovní schopnosti. Dotčené správní orgány jsou povinny hodnotit zbylý pracovní potenciál, který poklesl nejméně o třetinu u invalidity prvního stupně a nejméně o polovinu u invalidity druhého stupně. Nová právní úprava tak klade větší důraz na možnosti rekvalifikace, na využití předchozích pracovních příležitostí, návyků a na možnosti moderních pracovně rehabilitačních metod. Z tohoto důvodu je žadatelům o důchod před jednáním a před posouzením zdravotního stavu předložen profesní dotazník, který umožňuje optimalizovat posudek o invaliditě z hlediska výkonu předchozích pracovních činností.<sup>44</sup>

Změna u vdoveckého a vdovského důchodu spočívá ve sjednocení věku u žen a mužů pro tzv. trvalý nárok na vdovský a vdovecký důchod.

---

<sup>44</sup> Gajdošík, D.: První zkušenosti z posuzování zdravotního stavu v námitkovém řízení pro účely důchodového pojištění, časopis Národní pojištění 5/2010

### 5.4.1 Předpokládaný vývoj právní úpravy důchodového pojištění

V závěrečné zprávě z roku 2005 je nastíněn i další možný vývoj. Počítá se s tím, že druhá etapa důchodové reformy bude spočívat v oddělení majetku akcionářů a klientů systému dobrovolného důchodového připojištění. Dále ve zvýšení motivaci k vyšším příspěvkům, ve vyšší participaci zaměstnavatelů, v podpoře čerpání doživotních penzí z připojištění, ve vytvoření rezervního důchodového fondu a ve zřízení samostatné kapitoly státního rozpočtu pro financování důchodového pojištění. Bylo navrženo, aby v souvislosti s ekologickou daňovou reformou bylo vyřešeno její propojení s financováním důchodů, tak aby došlo ke snížení sazby pojistného v rozsahu výnosu ekologických daní. Třetí etapa důchodové reformy má spočívat ve vytvoření dalšího dobrovolného spořicího pilíře důchodového systému, založeného na možnosti opt-out (tzv. vyvázání ze státního rozpočtu).

Jen pro úplnost dodávám, že Národní ekonomická rada vlády (NERV) počítá dle zprávy se startem důchodové reformy v roce 2015. NERV vládě doporučuje vytvořit nový spořicí pilíř v podobě penzijních fondů. Do nich by lidé, kterým bude v době startu důchodové reformy méně než 40 let, začali povinně odvádět 3 % odvodu na důchodové pojištění. Prozatím jsou všechny parametry orientační a sloužily jen pro potřeby výpočtů. Konkrétní nastavení bude otázkou politické dohody. Národní ekonomická rada vlády také doporučuje, aby vláda nadále neměla pravomoc svým rozhodnutím zvyšovat důchody víc, než uvádí zákon. Důchody by se měly v budoucnu zvyšovat jen v závislosti na růstu spotřebitelských cen. Se startem reformy by se měl také urychlovat růst věku odchodu do důchodu u žen, tak aby v roce 2035 byl stejný jako u mužů. Dále by podle NERV mělo dojít ke zrušení doživotní výplaty vdovských a vdoveckých důchodů, neboť původní koncept tohoto nároku nenaplňuje žádný opodstatněný účel a je fiskálně značně nákladný. Toto opatření by neplatilo pro již přiznané důchody. NERV také předložil několik doporučení v oblasti invalidních důchodů. Doporučuje pokračovat v pravidelné, desetileté aktualizaci definice invalidity, před přiznáním invalidního důchodu vždy posoudit možnost efektivní rehabilitace a zvýšit kvalitu posudkové služby. NERV dále doporučil vládě zachovat vyplácení invalidního důchodu pouze do věkové hranice pro získání starobního

důchodu, po jejím dosažení pak přejít na výplatu starobního důchodu a zároveň nepřiznávat invalidní důchod v době, kdy již vznikl nárok na předčasný starobní důchod.<sup>45</sup>

Do plánování reformy důchodového pojištění zasáhl Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 8/2007 ze dne 23. března 2010, kde se zabýval konformitou ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zakotvující dvě redukční hranice.<sup>46</sup> Návrh na zrušení tohoto ustanovení podal Krajský soud v Ostravě v souvislosti s řízením, které u něj probíhalo. Předmětem přezkumu bylo, zda poměr mezi výší příjmů, pojistného na důchodovém pojištění a výší důchodu za stávající právní úpravy naplňuje ústavní požadavek „přiměřenosti“ hmotného zabezpečení ve stáří či při nezpůsobilosti k práci při ztrátě živitele a nezakládá nerovnost účastníků důchodového pojištění. Ústavní soud poukázal ve svém nálezu na své předchozí judikáty a vyvodil tyto závěry: „ *Z ústavního principu zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o vztahu výše pojistného na důchodovém pojištění a mírou solidarity projevující se v míře nerovnosti mezi výší příjmů, pojistného a důchodů. Zákonodárce přitom nese za důsledky tohoto rozhodování politickou odpovědnost.*“ Ústavní soud především poukázal na zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. Dle nového ustanovení § 15b zákona č. 582/1991 Sb. došlo ke zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné pro rok 2010 z 48násobku na 72násobek průměrné mzdy, přičemž z důvodové zprávy je zřejmé, že cílem této změny je zvýšení příjmů státního rozpočtu. V této souvislosti Ústavní soud zdůraznil, že za zdroj zvýšení příjmů státního rozpočtu lze považovat daň, nikoliv pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Dospěl tak k závěru, že konstrukce uvedená v ustanovení § 15 důchodového zákona, zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivní „zastropování“, vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje ustanovení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Soud také vytknul stávajícímu důchodovému systému konstrukční složitost, což považuje za netransparentní a pro adresáty za zcela nesrozumitelnou. Ve světle judikatury, na kterou odkázal Ústavní soud ve svém nálezu (např. Pl. ÚS. 12/94, Pl. Ús 14/02, Pl. ÚS

---

<sup>45</sup> NERV vládě navrhuje zavést penzijní fondy, Právní zpravodaj č. 403/2010

<sup>46</sup> Prostřednictvím tohoto ustanovení dochází ke snížení výpočtového základu, tzn. že při výpočtu důchodu se nevychází ze stoprocentního průměru příjmů zjištěného za rozhodné období, ale z redukovaného průměru.

2/08) a v souladu s přístupy zahraničních ústavních soudů v oblasti sociálních práv, ponechal vlastní konstrukci důchodového systému plně na zákonodárci, jemuž svědčí široký prostor k realizaci sociálních práv zakotvených v listině. Za svůj úkol označil vymezení negativních a nepřekročitelných hranic, na druhé straně nemožnost určování či předjímání, žádné kvalifikované veličiny. Ústavní soud také doplnil, že jeho úkolem není posuzovat správnost (vhodnost) konstrukce dávek důchodového pojištění, je však jeho povinností posuzovat, zda se právní úpravě zvolené zákonodárcem daří dostát kautelám zakotveným v Listině. Ústavní soud připomněl, že v jeho pravomoci není ani hodnocení zvoleného modelu důchodového systému z hlediska ekonomického či politického, zdůraznil však, že při existenci celé škály důchodových systémů a způsobu konstrukce důchodových dávek je nutno zvolit takovou variantu, do níž budou promítnuty všechny principy sociální politiky, jakož i systému důchodového zabezpečení, která bude důsledně respektovat ústavní principy a naplňovat ustanovení čl. 30 odst. 1, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a současně ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu těchto základních práv. Ústavní soud tedy vyhověl návrhu na zrušení ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, nicméně vykonatelnost svého rozhodnutí, s ohledem na složitost celé problematiky a na připravovanou reformu důchodového systému, odložil do 30. 9. 2011 s tím, že zrušované ustanovení zůstává do stanovené doby aplikovatelné.

Inhed po vyhlášení nálezu začali odborníci Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) rozhodnutí analyzovat, aby bylo možné zahájit práce na změně právní úpravy. Na základě analýzy nyní MPSV zvažovalo možná řešení a modeluje varianty výpočtu důchodů včetně dopadů, ze kterých vyplynou konkrétní návrhy. MPSV si vymezilo cíle takové, aby nová právní úprava brala v potaz přiměřenost důchodů dle nálezu Ústavního soudu a také finanční udržitelnost důchodového systému. Návrhy, které se stanou podkladem pro změnu právní úpravy, by měly být připraveny podle sdělení MPSV do konce letošního května.

I s ohledem na nálezu Ústavního soudu je téma důchodového pojištění na výsost aktuální. Je skloňováno odbornou i laickou veřejností a samozřejmě předmětem zájmu všech médií.



## 6. Řízení ve věcech důchodového pojištění

Po přehledu hmotně právní úpravy se dostávám ke stěžejnímu tématu mé práce. Jak bylo výše uvedeno, v důchodovém pojištění nastaly od 1. 1. 2010 významné změny, a to na základě zákona č. 306/2008 Sb., kterým se změnil zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a na základě zákona č. 479/2008 Sb., jímž byl novelizován zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, kde je obsažena procesní úprava celého sociálního zabezpečení.<sup>47</sup> Přestože je v názvu této novely zákona obsažena procesní úprava celého sociálního zabezpečení, rozumí se sociálním zabezpečením pouze důchodové pojištění.

Obecně je řízení o systémech sociálního zabezpečení rozčleněno do dvou základních typů:

- A) řízení v dávkových věcech, kdy jde o řízení, jejichž výsledkem je rozhodnutí o přiznání, či nepřiznání dávky sociálního zabezpečení,
- B) řízení v jiných než dávkových věcech, do nichž jsou zařazena všechna ostatní řízení. Například jde o řízení, jehož výsledkem je uložení sankce na zaměstnavatelský subjekt pro neplacení pojistného.

Z hlediska předmětu řízení jde o tyto typy řízení:

- Řízení ve věcech ochrany práce.
- Řízení ve věcech nemocenského pojištění.
- Řízení ve věcech důchodového pojištění.
- Řízení ve věcech státní sociální podpory.
- Řízení ve věcech sociální pomoci.
- Řízení o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.
- Řízení o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění.

V učebnici práva sociálního zabezpečení je řízení ve věcech důchodového pojištění definováno jako postup pojištěnců nebo dalších oprávněných osob, organizací, kterými se rozumí právnické i fyzické osoby, pokud zaměstnávají jiné fyzické osoby nebo k nim jsou fyzické osoby ve vztahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění, a orgánů sociálního

---

<sup>47</sup> Novelizován byl i zákon o zaměstnanosti.

zabezpečení, v němž se posuzují nároky na dávky důchodového pojištění a na jejich výplatu a rozhoduje se o nich.<sup>48</sup>

## **6.2 Právní úprava řízení ve věcech důchodového pojištění**

Řízení ve věcech důchodových je upraveno v části VI., hlavě III, v ustanovení § 81 až § 90 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále ZOPSZ). Tento zákon upravuje organizační uspořádání sociálního zabezpečení, působnost České správy sociálního zabezpečení, okresních správ sociálního zabezpečení a orgánů státní správy v sociálním zabezpečení a k výběru příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, úkoly občanů a zaměstnavatelů při provádění sociálního zabezpečení a řízení ve věcech důchodového pojištění, včetně řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče. (§ 1 zákona č. 582/1991 Sb., v platném znění) Až do doby, než byl přijat zákon o nemocenském pojištění, bylo v tomto zákoně upraveno i řízení o nemocenském pojištění a dosud v něm přetrvává i řízení o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Samotné řízení ve věcech důchodového pojištění zahrnuje řízení o dávkách, tedy o přiznání dávky důchodového pojištění, dále věci souvisejících, např. věci účasti na důchodovém pojištění, obsahu evidenčního listu důchodového pojištění nebo zápočtu doby péče o některé osoby, které jsou nazývány nedávkovými věcmi důchodového pojištění.<sup>49</sup> V neposlední řadě je řízením ve věcech důchodového pojištění i řízení o vrácení přeplatku na dávce důchodového pojištění na základě odpovědnosti příjemce přeplacené dávky nebo organizace. O dávkách důchodového pojištění rozhoduje ČSSZ, u osob ve služebním poměru ministerstva vnitra, obrany nebo spravedlnosti.<sup>50</sup> V dávkových věcech důchodového pojištění, o nichž rozhodovala ČSSZ, nebylo možné podat opravný prostředek a jedinou možností bylo podání žaloby. V dávkových věcech, o nichž rozhodovala ministerstva obrany, vnitra a spravedlnosti naopak bylo možné podat opravný

---

<sup>48</sup> Tröster P., a kolektiv, Právo sociálního zabezpečení, 4. Vydání, C. H. Beck, 2008

<sup>49</sup> Toto dělení bylo důležité za předchozí právní úpravy, a to z důvodu rozdílné úpravy možnosti podat opravné prostředky, dnes toto dělení slouží jen k přehlednosti textu, neboť zákon dělení řízení na věci dávkové, nedávkové a o vrácení přeplatku nezná.

<sup>50</sup> I zde byla právní úprava odlišná.

prostředek, jehož využití bylo podmínkou pro přípustnost žaloby. (podrobnosti v kapitole opravné prostředky).<sup>51</sup>

### **6.3 Zahájení řízení**

Řízení o přiznání dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti přímo žadatele o dávku (do konce roku 2009 žádosti sepisovaly organizace a okresní správy sociálního zabezpečení). Za den uplatnění nároku na tuto dávku se považuje den, kdy se oprávněný poprvé obrátil na příslušný orgán se žádostí o její přiznání. (Podle § 81 odst. 1 citovaného zákona). Okresní správa sociálního zabezpečení při posuzování žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění postupuje podle právní úpravy platné v době podání žádosti, přičemž nesmí podle § 83 odmítnout sepsání žádosti, a to i když má za to, že občan nespĺňuje podmínky stanovené pro nárok na dávku důchodového pojištění nebo není-li žádost občana doložena potřebnými doklady (nově je Okresní správa sociálního zabezpečení povinna občana při sepisování žádosti o dávku důchodového pojištění informovat o výši nákladů na výplatu dávky v hotovosti prostřednictvím držitele poštovní licence.) Podání žádosti je jedním z kritérií pro nárok na výplatu dávky důchodového pojištění (dalšími jsou splnění doby důchodového pojištění a dosažení požadovaného věku, které jsou podstatné pro nárok na důchod).

Na základě písemné žádosti, ale i z moci úřední se zahajuje řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění. Jeho smyslem je přiznání buď dříve odepřené dávky důchodového pojištění, nebo její zvýšení, je-li neprávem vyplácená v nižší částce, anebo odnětí takové dávky, zastavení její výplaty, nebo snížení vyplacené částky.

Z moci úřední se zahajuje řízení ve věci vrácení přeplatku na dávce důchodového pojištění na základě odpovědnosti příjemce přeplacené dávky nebo organizace. Podle § 118a zákona č. 582/1991 Sb. plátce důchodu má vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popř. náhradu nesprávně vyplacené částky, byl-li důchod vyplacen neprávem, nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod, nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem, nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod, nebo jeho část byl vyplacen neprávem, nebo ve vyšší částce, než náležel. A

---

<sup>51</sup> Veselý J.: Námitkové řízení ve věcech důchodového pojištění, Právní rozhledy 18/2009.

zásadně ex offio se zahajuje řízení o přeměně invalidního důchodu na starobní důchod. Toto ustanovení bylo přijato až novelou zákona č. 306/2008 Sb.

Dle § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. brání zahájení řízení o dávku důchodového pojištění tomu, aby v téže věci probíhalo jiné řízení. Toto ustanovení upravuje tzv. překážku věci zahájené, litispendenci. Účelem procesního institutu překážky věci zahájené ve správním řízení je zabránit tomu, aby správní orgán nejednal o stejném nároku totožné osoby ve více řízeních, což by mohlo mít za následek vynesení několika závazných rozhodnutí ve stejné věci. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. : 3 Ads 26/2004-48 ze dne 16. 3. 2005 zdůraznil, že v řízení o důchodovém pojištění lze totožnost věci definovat pouze „in rem“ (totožnost podstaty nároku), neboť určení „in personam“ (shoda v osobě) jako kritérium nepřichází v úvahu, protože žadatelem o dávku je vždy tentýž účastník řízení.

Ustanovení § 83 odst. 2 ZOPSZ ukládá zaměstnavateli povinnost sdělit příslušné správě sociálního zabezpečení ve lhůtě osmi dnů zda:

- a) provádí z příjmu žadatele o dávku důchodového pojištění srážky na základě nařízeného soudního nebo správního výkonu rozhodnutí, konkursu nebo dohody o srážkách z příjmu uzavřené podle občanského zákoníku, označení toho, kdo toto rozhodnutí vydal, a číslo jednací tohoto rozhodnutí, a jde-li o srážky na výživné, zda se jedná o běžné nebo dlužné výživné a jaká je jeho výše,
- b) trvá pracovněprávní vztah žadatele o starobní důchod ke dni, od něhož občan žádá o přiznání tohoto důchodu, a na jakou dobu byl tento vztah sjednán, je-li podmínkou výplaty starobního důchodu sjednání pracovněprávního vztahu na dobu určitou.
- c) vyplácí náhradu mzdy, platu, nebo odměny nebo snížený plat (sníženou odměnu) v době prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 prvních 21 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény a datum vzniku této neschopnosti nebo datum, od něhož byla nařízena karanténa.

Podle předchozí právní úpravy organizace, která sepisovala žádost o dávku důchodového pojištění, byla dle § 83 odst. 2 povinna „jen“ tuto žádost předložit.

Dnes je navíc žadateli o dávku umožněno rozhodnout se, zda doby uvedené v ustanovení § 16 odst. 4 větě druhé písm. a) až j) zákona o důchodovém pojištění, má ČSSZ považovat za doby vyloučené dle § 16 odst. 8 tohoto zákona.

Zbývá dodat, že o *dávkách* důchodového pojištění rozhoduje v prvním stupni Česká správa sociálního zabezpečení (v případě žádosti o invalidní důchod na základě posudku zpracovaného okresní správou sociálního zabezpečení.) O dávkách důchodového pojištění

osob ve služebním poměru příslušné ministerstvo vnitra, obrany a spravedlnosti. Okresní správa sociálního zabezpečení rozhoduje v prvním stupni o nedávkových věcech důchodového pojištění.

### **6.3 Důkazní prostředky**

Na základě odkazu uvedeného v ustanovení § 108 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se důkazní řízení v těchto věcech řídí obecnými zásadami správního řízení včetně jejich volného hodnocení. Podle § 84 tohoto zákona lze za důkazy považovat *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 pořizeny, pokud z povahy věci nevyplývá, že je třeba předložit originál nebo úředně ověřený opis listiny*. Jak bylo výše uvedeno pro výpočet výše důchodové dávky jsou důležité především dvě „veličiny“, a to doba pojištění a výše výdělků dosaženého v tomto období. Jako primární důkazní prostředek k osvědčení doby pojištění a získaných vyměřovacích základů slouží evidenční list důchodového pojištění (dříve evidenční list doby zaměstnání). Situaci, kdy není možné předložit evidenční list (například z důvodu zatopení archivu), zákon předvídá v ustanovení § 85 odst. 5 ZOPSZ, podle něhož *k prokázání doby pojištění lze použít čestného prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod nebo o úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak*. V takových případech je možné aplikovat ustanovení § 51 správního řádu, podle kterého k provedení důkazů lze 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, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Z informačního systému České správy sociálního zabezpečení jsem zjistila, že za podpůrný důkazní prostředek pro zjištění doby pojištění považuje pracovní smlouvu nebo potvrzení zaměstnavatelské organizace o době trvání zaměstnání, výplatní pásky, mzdové listy, zápočtové listy, bývalou legitimací ROH, pokud jsou v ní vylepeny známky o placení příspěvků, potvrzení o zdanitelných příjmech a funkčních požitcích a o sražených zálohách na daň a prohlášení dvou svědků (spolupracovníků) na tiskopise "Prohlášení o dobách zaměstnání". Problémy nastávají v případě prokazování vyměřovacího základu podle § 16 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., který je základem pro výpočet ročního vyměřovacího základu a osobního vyměřovacího základu pojištěnce, neboť k prokázání vyměřovacího základu nelze použít tytéž podpůrné důkazní prostředky, jako v případě prokázání samotné

doby pojištění. Platové výměry ani další doklady o vyměření mzdy (např. zápočtový list) totiž nejsou dostatečným zdrojem informací k určení vyměřovacích základů za příslušnou dobu pojištění, neboť nezaznamenávají příjem za každý jednotlivý měsíc. Z údajů uvedených v platových výměrech či provedením výsledku dvou svědků nelze zjistit podrobnosti o průběhu pracovního poměru, tedy zda bylo po celou dobu odváděno pojistné a v jaké výši, zda nečerpal neplacené volno či nemocenskou. Na druhou stranu soudy ve správním soudnictví se shodly na tom, že nelze na pojištěnci spravedlivě požadovat, aby si zajistili vyhotovení náhradních evidenčních listů u nástupnických subjektů po bývalých zaměstnavatelích, neboť ty či jejich právní nástupci mnohdy nelze dohledat. Přestože zákon o důchodovém pojištění tuto situaci výslovně neřeší, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovedl jistá pravidla, na základě nichž by měla Česká správa sociálního zabezpečení řešit problém nemožnosti zjištění výše vyměřovacích základů při výpočtu starobního důchodu. Konkrétně v rozsudku ze dne 27.11. 2009 č.j. 3 Ads 88/2008-17 se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy pojištěnec měl k prokázání vyměřovacího základu k dispozici pouze doklady o mzdovém a platovém zařazení a průkazku ROH. Soud zde podrobně vyložil právní úpravu a dovedl, že uvedený problém je možné řešit aplikací institutu vyloučených dob (§ 16 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb.). K tomuto závěru dospěl i s ohledem na zásady, na kterých je právní úprava důchodového pojištění historicky vybudována, v jejichž smyslu nelze připustit, aby došlo k rozmělnění rozhodného příjmu. V tomto rozsudku se soud zabýval obdobím po roce 1986, v rozsudku č.j. 3 Ads 78/2010 ze dne 27. 10. 2010 dovedl, že nutnost použít institut dob vyloučených je třeba i před tímto rokem, přestože zákon č. 100/1988 Sb. tuto konstrukci neobsahoval.

Ve všech subsystémech sociálního zabezpečení je nejdůležitější úkolem správních úřadů, které ve věci rozhodují, zkoumat skutkové stránky věci. Jde především o posouzení sociální situace (v případě řízení o dávkách státní sociální podpory a ve věcech dávek služeb sociální péče) a zdravotního stavu, neboť nárok na řadu dávek a služeb z celého systému sociálního zabezpečení je podmíněn právě nepříznivým zdravotním stavem. Právě z tohoto důvodu je specifickým, respektive povinným důkazním prostředkem posudek zdravotního stavu a pracovní schopnosti.

Posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti pro účely sociálního zabezpečení a pro účely poskytnutí dávek a mimořádných výhod podle jiných právních předpisů je úkolem České správy sociálního zabezpečení, resp. podle § 8 odst. 4 ZOPSZ lékařské posudkové služby, která je začleněna do organizační struktury ČSSZ jako

samostatný úsek. Do 31. 6. 2009 byla lékařská posudková služba rozdělena na část působící pro Českou správu sociálního zabezpečení a pro okresní správy sociálního zabezpečení, v jejímž rámci byla posudková činnost vykonávána pro účely důchodového a nemocenského pojištění a na část působící na úřadech práce, kde byly posudky vypracovány pro účely ostatních systémů sociální ochrany. Působnost úřadů práce k posuzování zdravotního stavu fyzických osob pro účely nepojistných sociálních systémů bylo upraveno v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Důvodem sloučení lékařských posudkových služeb bylo mimo jiné přetížení lékařů úkolovaných úřady práce po zavedení nového systému sociálních služeb a požadavků na posuzování zdravotního stavu. V praxi došlo k opětovnému výkonu posudkové činnosti nejen pro oblast důchodového a nemocenského pojištění, ale také na další systémy sociálního zabezpečení, které do té doby vykonávaly lékařské posudkové služby úřadu práce ve spolupráci se smluvními lékaři.

K účinnosti novely zákona č. 479/2008 Sb., byla upravena i organizační struktura na úseku této služby tak, aby zabezpečovala posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti fyzických osob v rámci námitkového řízení. Nyní je tedy v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení upraveno celé prvoinstanční posuzování zdravotního stavu na okresních správách sociálního zabezpečení, s výjimkou oblasti nemocenského pojištění, kde je postavení lékařské posudkové služby specifické, protože jejím primárním úkolem je kontrola posuzování dočasné pracovní neschopnosti.<sup>52</sup>

Podle nové právní úpravy v prvním stupni řízení o přiznání dávek invalidního důchodu rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení na podkladě posudku posudkového lékaře referátu lékařské posudkové služby, který vychází z podkladů ošetřujících lékařů. Kompetence k posuzování zdravotního stavu v rámci námitkového řízení ve věcech důchodového pojištění jsou svěřeny lékařům ČSSZ z oddělení námitkové a odvolací agendy lékařské posudkové služby. Podle § 4 odst. 2 ZOPSZ posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti pro účely vymezeného okruhu odvolacích správních a přezkumných soudních je svěřeno posudkovým komisím Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „PK MPSV“), které jsou jediným komisionálním orgánem lékařské posudkové služby resortu sociálních věcí.

Posudek by měl být považován jako každý jiný důkaz, nicméně v těchto věcech jde o důkaz stěžejní.

---

<sup>52</sup> Langer. R.: Přezkum a aktuální posouzení v činnosti posudkových komisí MPSV, Národní pojištění č. 1/2010, Ramianová M.: Lékařská posudková služba ČSSZ v roce 2010, časopis Národní pojištění č. 3/2010

## **6.4 Rozhodnutí**

Z pohledu správního řádu je obecně cílem a úkolem každého probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí ve věci. V ustanovení § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění je upravena forma a náležitosti rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů se člení na tři základní části, a to na výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Výroková část obsahuje řešení otázky, která je předmětem řízení, a může obsahovat jeden nebo více výroků, popř. vedlejší ustanovení (jako jsou například podmínky stanovené v rozhodnutí). Jeho bližší náležitosti jsou stanoveny v § 68 odst. 2, správního řádu. Odůvodnění obsahuje důvody výroku (argumenty, na kterých je rozhodnutí postaveno), podklady pro jeho vydání a další náležitosti (podle odstavce 3 a v poučení se uvádějí údaje podle odstavce 5). V určitých případech může mít rozhodnutí pouze výrokovou část a poučení, a to když správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhová.

Výroková část je jednou ze základních (a v podstatě nejdůležitější) částí rozhodnutí správního orgánu. Výrokem rozhodnutí se rozumí vlastní autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení. Ve výrokové části záhlaví (návěti) je specifikováno, podle kterého (kterých) hmotněprávního ustanovení je ve věci rozhodováno, jakým procesním ustanovením je založena příslušnost správního orgánu a označení účastníků řízení a jejich zástupců. U výroku je obecně vyžadováno, aby bylo rozhodnutí dostatečně jasné, přesné, srozumitelné a určité, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná.

Odůvodnění rozhodnutí má největší význam z pohledu přesvědčivosti. Náležitosti odůvodnění jsou stanoveny v § 68 odst. 3 správního řádu. Mezi ně patří odůvodnění výroku, tedy proč je vyhověno určité žádosti nebo proč je ukládána určitá sankce. Dále by mělo obsahovat, na základě jakých podkladů správní orgán skutečně vycházel a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů. Mělo by být popsáno, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V tomto rozsahu není třeba odůvodnit v případě, kdy správní orgán všem účastníkům vyhová v plném rozsahu. Vztahuje se to ovšem, na rozdíl od správního řádu 1967, pouze na rozhodnutí prvostupňová. Vedle výroku a odůvodnění je další nedílnou součástí rozhodnutí poučení účastníků. Povinně se uvádí, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání. Podle § 81 odst. 1 lze obecně podat odvolání proti všem správním



rozhodnutím, pokud zákon nestanoví jinak. Jinak stanoví nejen zvláštní právní předpisy, ale i sám správní řád, například v ustanovení § 76 odst. 5 uvádí, že není možné odvolat se proti usnesením, která se pouze poznamenávají do spisu. Pokud by bylo poučení nesprávné nebo neúplné (chybělo by, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává), uplatnily by se zvláštní lhůty pro podání odvolání (rozkladu). Podle § 83 odst. 2 je v těchto případech možné podat odvolání v subjektivní lhůtě 15 dnů od oznámení opravného usnesení (je-li podle § 70 vydáno), nejpozději však v objektivní lhůtě 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.<sup>53</sup>

Až na výjimky se rozhodnutí ve věcech důchodových vydává písemně (písemné rozhodnutí se nevydává, jde-li o hromadné zvyšování vyplácených dávek důchodového pojištění). Zákon o organizaci a provádění důchodového pojištění neupravuje až výjimky náležitosti rozhodnutí, proto lze vycházet z toho, že by mělo obsahovat obecné náležitosti rozhodnutí obsažené v ustanovení § 68 správního řádu. Náležitosti rozhodnutí upravuje v případě, že orgán rozhoduje o invalidním důchodu. Podle § 86 odst. 3 ZOPSZ má být vždy uvedeno, o jaký stupeň invalidity se jedná, den vzniku invalidity, nebo den, od něhož došlo ke změně stupně invalidity, procentní míru poklesu pracovní schopnosti pojištěnce a činí-li pokles pracovní schopnosti aspoň 70 %, též údaj o tom, zda je pojištěnec schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek, označení orgánu, který posoudil zdravotní stav a pracovní schopnost pojištěnce a datum tohoto posouzení, a jde-li o pracovní úraz nebo nemoc z povolání, též skutečnost, že invalidita vznikla jako následek pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.

Rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění musí obsahovat poučení o možnosti podat námitky, lhůtu, ve které je možné námitky podat, od kterého dne se lhůta počítá, kdo o námitkách rozhoduje a u kterého orgánu se námitky podávají; v poučení se dále uvádí, kdy námitky nemají odkladný účinek (viz ustanovení § 86 odst. 6 ZOPSZ). Za předchozí právní úpravy nebylo možné proti rozhodnutí o přiznání dávky důchodového pojištění odvolání. Opravným prostředkem proti prvoinstančnímu rozhodnutí byla žaloba, přičemž v části poučení ČSSZ o této možnosti žadatele o dávku poučovala.

Soudy, přezkoumávající rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, neapelovaly na dokonalost rozhodnutí a postačovalo jim, aby odůvodnění rozhodnutí v podstatě obsahovalo jen odkaz na zákonné ustanovení a skutečnost, na základě jakého

---

<sup>53</sup> Jemenka L., Pondělíčková K., Bohadlo D., Správní řád, 2. Vydání, C. H. Beck, 2009

podkladu rozhodla. Vrchní soud tuto praxi potvrdil, když ve svém rozsudku č.j. 6 A 825/95 ze dne 25. 6. 1996 uvedl, že: „, soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i před nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné.“ Závěr Vrchního soudu převzal i Nejvyšší správní soud, nicméně některé jeho senáty vyjádřily ve svých rozsudcích vážné znepokojení nad úrovní rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění s tím, že se pohybují těsně na hranici přezkoumatelnosti. Některé senáty zdůrazňovaly, že rozhodnutí postrádá elementární náležitosti odůvodnění (důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení s při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal a návrhy a námitkami účastníků).

Poprvé se krajské soudy (včetně Městského soudu v Praze) odklonily od názoru Vrchního soudu o dostatečnosti rozhodnutí při přezkoumání rozhodnutí o příspěvku na péči. Na tomto místě informaci uvádím proto, že i pro rozhodování o této dávce je stěžejním důkazem posouzení zdravotního stavu a dalším společným znakem těchto řízení je dnes již možnost podat opravný prostředek. Pro úplnost dodávám, že o žádosti o příspěvek na péči v prvním stupni rozhodují úřady práce a v druhém stupni krajské úřady, popřípadě Magistrát hl. m. Prahy. Správní soudy odvolacím orgánům především vytýkaly, že sice v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 ZOPSZ si vyžádaly posudek od posudkových komisí MPSV ČR, který vzaly za základ svého rozhodování, nicméně přehlédly, že je zcela nedostatečný a nepřezkoumatelný. Převážně poukazovaly na skutečnost, že z posudků nelze zjistit, jakým způsobem posudkové komise dospěly k závěru, že žadatelé nejsou, či jsou osobami závislými na pomoci jiné fyzické osoby v konkrétním stupni. Většinou soudy vytýkají posudkům, že neobsahují jediný odkaz na podklady, které byly posudkovou komisí hodnoceny a že z posudku nelze vyčíst, z jakých podkladů komise vycházela. Pochybení shledávají soudy i v postupu před úřady práce, v případech kdy posudkový lékař úřadu práce pouze automaticky převzal výsledek šetření závislosti žadatele o dávku na pomoci jiné osoby vypracovaný sociálním pracovníkem. Ve svých rozsudcích odkázaly na ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách, který předpokládá, že při posuzování stupně závislosti osoby vychází úřad práce ze zdravotního stavu osoby doloženého nálezem ošetřujícího lékaře, z výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby, popřípadě z výsledku funkčních vyšetření a z výsledku vlastního vyšetření posuzujícího lékaře. Soudy v této souvislosti dodaly, že postup zjišťování

závislosti žadatele na pomoci jiné fyzické osoby podle § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách je třeba brát jako vzorové ustanovení i pro odvolací řízení, během kterého je prostřednictvím řízení u Posudkové komise MPSV skutkový stav přezkoumáván v samostatné proceduře. Jinými slovy lze říci, že úkolem posudkové komise je zohlednit zdravotní stav žadatele o dávku na základě nálezu ošetřujícího lékaře (případně dalších odborných vyšetření) a závěrů posudkového lékaře, přihlídnout k výsledku sociálního šetření a zjištění potřeb osoby a vycházet rovněž z vlastního vyšetření žalobce. I Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 9. 2009 č. j. 4 Ads 50/2009 - 63 potvrdil závěry krajských soudů, přičemž zdůraznil: je-li v řízení vyžadován posudek Posudkové komise MPSV ČR, je zřejmé, že posudková komise pouze nepřezkoumává zjišťování skutkového stavu provedeného v řízení před prvostupňovým správním orgánem z hlediska procedurální korektnosti, nýbrž ověřuje správnost či nesprávnost již učiněných zjištění vlastním zkoumáním a hodnocením. Z tohoto důvodu proto musí být zřejmé, z čeho posudková komise při svém posouzení vycházela, jak podklady a jí samotnou zjištěné skutečnosti hodnotila a zda tak bylo učiněno při dodržení náležitých procesních standardů.

Nejvyšší správní soud vymezil i úkoly orgánu, který si posouzení stupně závislosti účastníka řízení na pomoci jiné fyzické osoby vyžádal, a to: vyhodnotit, zda posudek byl vypracován v řádném složení, zda se žalobce účastnil jednání, zda posudek obsahuje podrobné odůvodnění hodnocení míry závislosti žalobce na pomoci jiné osoby ve smyslu ustanovení části druhé hlavy I. zákona o sociálních službách, zda komise měla pro posouzení zdravotního stavu dostatek podkladů, jak obsah těchto podkladů ve svém závěru respektovala a zda řádně a srozumitelně zahrnula svá zjištění pod patřičná zákonná ustanovení atd.<sup>54</sup>

Podle mého názoru budou tyto závěry aplikovatelné i na rozhodnutí o přiznání, nepřiznání či odnětí invalidního důchodu, neboť stejně jako v řízení o žádosti o příspěvek na péči je v těchto řízeních stěžejním důkazem posudkový závěr nejprve posudkových lékařů a v odvolacím (námitkovém) řízení posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Mému názoru prozatím svědčí několik rozsudků krajských soudů, z nichž je zřejmá tendence, že při přezkumu rozhodnutí o námitkách považují za spravedlivé, aby rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení obsahovalo náležitosti rozhodnutí uvedené v ustanovení § 68 správního řádu s tím, že je oprávněné požadovat od odůvodnění

---

<sup>54</sup> Z rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 1 Cad 105/2009.

rozhodnutí stejnou kvalitou, jaká je požadována od ostatních rozhodnutí vydaných v rámci rozhodování správních orgánů.

## **6.5 Opravné prostředky ve věcech důchodového pojištění**

Na většinu řízení o odvolání dopadá obecná úprava správního řádu, přičemž odchylky od obecné úpravy, týkající se zejména zjištění skutkové stránky, příslušnost správních úřadů, součinnost účastníka a některé další, upravují jednotlivé zákony.

Dnes je již ve všech případech možné podat proti prvoinstančnímu rozhodnutí opravný prostředek. Výjimku, do účinnosti novely zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tvořila řízení v dávkových věcech důchodového pojištění. Opravným prostředkem byla do 31. 12. 2002 žaloba proti nepravomocnému rozhodnutí, podle hlavy třetí, části V. o.s.ř. a od 1. 1. 2003 a žaloba proti pravomocnému rozhodnutí řešená správními soudy dle soudního řádu správního. Podle předchozí právní úpravy bylo možné podat opravný prostředek v důchodovém pojištění jen v tzv. věcech nedávkových (ve věci účasti na důchodovém pojištění, obsahu evidenčního listu důchodového pojištění nebo zápočtu doby péče o některé osoby, protože o nich v prvním stupni rozhodovaly okresní správy sociálního zabezpečení) a v dávkových věcech, o nichž rozhodovalo ministerstvo vnitra, obrany nebo spravedlnosti.

Dalším opravným prostředkem dle původní právní úpravy byly námitky proti rozhodnutí o hromadném zvyšování vyplácených dávek důchodového pojištění (v novele zákonodárce již nepoužil výraz námitky, ale žádost o vydání rozhodnutí). V těchto případech se písemné rozhodnutí ani dnes nevydává a pojištěnec obdrží pouze písemné oznámení o zvýšení dávky. Námitky bylo možné uplatnit do 60 dnů po splátce dávky důchodového pojištění, od které byla provedena změna její výše. Námitky se podávaly u ČSSZ, která byla povinna do 30 dnů ode dne, kdy jí námitky došly, vydat ve věci rozhodnutí, se kterým se z hlediska opravných prostředků zacházelo jako s jakýmkoli jiným rozhodnutím o dávce důchodového pojištění (tedy řádné opravné prostředky v řízení správním byly vyloučeny a bylo možné podat žalobu ve správním soudnictví). Obdobně se postupovalo ve věcech příslušníků ozbrojených sil vůči ministerstvům vnitra, obrany a spravedlnosti. Účinností nového zákona ČSSZ vydá ve věci rozhodnutí k žádosti o vydání rozhodnutí, se kterým se z hlediska opravných prostředků zachází jako s jakýmkoli jiným rozhodnutím o dávce důchodového pojištění (tedy nově jde o podání námitek a teprve po jejich vyčerpání je možné podat žalobu ve správním soudnictví).

Opravný prostředek se nepřipouští:

- Proti rozhodnutí, které je podkladem pro rozhodnutí o nároku na dávku důchodového pojištění.
- Proti rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti zákona.
- Oznámení poživateli invalidního důchodu o tom, zda mu náleží invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, pro invaliditu druhého stupně, nebo pro invaliditu prvního stupně. Jde o povinnost uvedenou v čl. II bodu 8 zákona č. 306/2008 Sb., kterým byl změněn zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, podle něhož byl plátec důchodu povinen nejpozději do 31. 1. 2010 vydat oznámení v souvislosti se změnou právní úpravy, kterou došlo k vymezení invalidity ve třech stupních, a to podle míry poklesu pracovní schopnosti. Předmětné oznámení mělo jen informativní charakter (nešlo o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti), a proto se námitky proti oznámení o přeměně částečného invalidního důchodu na invalidní důchod prvního stupně nepřipouštějí.

Již výše jsem uvedla, že proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání dávky důchodového pojištění, o němž rozhodovala Česká správa sociálního zabezpečení, bylo podle předchozí právní úpravy možno podat jen žalobu, nikoliv řádný opravný prostředek, o kterém by jako v ostatních věcech důchodového pojištění rozhodoval nadřízený správní orgán. Právě dávkové věci důchodového pojištění, o kterých rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení, byly důvodem pro zavedení námitkového řízení. Z důvodové zprávy k zákonu č. 479/2008 Sb. vyplývá, že: *„je účelné zavést pro případy, kdy řízení ve věcech důchodového pojištění probíhá dosud jako jednostupňové, možnost přezkoumat správní rozhodnutí ještě před přezkumem soudy. Účelem obecného zavedení procesního institutu námitek v důchodové oblasti je vytvoření určitého síta, které může přispět ke snížení počtu žalob k soudům a zároveň k prohloubení ochrany sociálních práv občanů. Možnost nápravy nejprve prostřednictvím podání námitek může být též pro řadu pojištěnců přijatelnější, než domáhat se nápravy hned soudní cestou. Předpokládá se, že zavedení námitkového řízení v oblasti důchodového pojištění (kdy tímto zavedením se rozšiřuje možnost nápravy již na úrovni České správy sociálního zabezpečení) nevyvolá v oblasti rozhodování ve věcech důchodového pojištění zvýšení rozsahu přezkumné činnosti soudů ve správním soudnictví. Naopak zavedení námitkového řízení by mělo přispět ke snížení této přezkumné činnosti soudů, neboť v řadě případů se nápravy dosáhne již po správní linii.“*

Z citace zákona a z důvodové zprávy k zákonu č. 479/2008 Sb., ZOPSZ je zřejmý jednotný záměr úpravy řízení o opravném prostředku. Námitkové řízení nahradilo odvolací řízení pro řízení ve věcech důchodového pojištění osob ve služebním poměru vedeného ministerstvy vnitra, obrany a spravedlnosti. Prozatím je sporná úprava u nedávkových věcí důchodového pojištění, neboť zákon toto členění nezná, a ani v důvodové zprávě o tom předkladatel nic neuvádí. Podle mého názoru i v nedávkových věcech důchodového pojištění s účinností nové právní úpravy nahradily dosavadní odvolání námitky, neboť zákon používá pouze označení věci důchodového pojištění. Ustanovení § 88 odst. 1 ZOPSZ se uvádí, že „proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení“, a v ustanovení § 88a odst. 4 ZOPSZ, že „proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění včetně rozhodnutí o námitkách se odvolání nepřipouští“.<sup>55</sup>

Lze shrnout, že námitky mají povahu řádného opravného prostředku. Zvláštní úpravu, odlišnou od odvolání, zákonodárce zvolil pravděpodobně proto, že odvolání má devolutivní účinek, tedy rozhoduje o něm nadřízený orgán. Takový orgán v dávkových věcech důchodového pojištění neexistuje, ledaže by jím proti rozhodnutím ČSSZ bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Totéž platí u ministerstev vnitra, obrany a spravedlnosti, která rozhodují o dávkách důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil dokonce v první instanci. Námitky, na rozdíl od odvolání, devolutivní účinek nemají a rozhoduje o nich orgán sociálního zabezpečení, který rozhodnutí o dávce vydal. Nicméně v ustanovení § 88 odst. 7 ZOPSZ je stanoveno, že řízení o námitkách musí být vedeno odděleně od rozhodování orgánu sociálního zabezpečení v prvním stupni; nemohou se na něm podílet ani v něm rozhodovat osoby, které se účastnily řízení o vydání napadeného rozhodnutí (za tímto účelem byly zřízeny odbory námitkové a u lékařské posudkové služby speciální komise).

Námitky se podávají ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí účastníku řízení s tím, že je nelze podat proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení o námitkách (88

---

<sup>55</sup> Zákon tedy podání námitek neomezuje na rozhodování o dávkách důchodového pojištění. V ustanovení § 5 písm. a) bod 4 se ve znění účinném po 1. 1. 2010 uvádí, že ČSSZ rozhoduje o odvoláních ve věcech, v nichž v prvním stupni rozhodla OSSZ, to však mohou být věci týkající se pojistného.

odst. 6 ZOPSZ). Je také možné, aby námitky byly adresované orgánu sociálního zabezpečení, který rozhodnutí vydal. Námitky lze podat též u kterékoliv OSSZ, pokud rozhodnutí vydala ČSSZ; účinky podání námitek jsou zachovány, byly-li ve lhůtě podány OSSZ. Ta je povinna námitky neprodleně postoupit ČSSZ. Námitky musí obsahovat stejné náležitosti jako odvolání podané podle § 82 správního řádu. Až na určité výjimky (rozhodnutí o tzv. přeplatcích na dávkách důchodového pojištění) nemají námitky odkladný účinek. Požádá-li účastník řízení před uplynutím lhůty k podání námitek o předložení podkladů pro výpočet důchodu nebo pro vyčíslení přeplatku, který je povinen uhradit, počíná běžet nová lhůta k podání námitek ode dne, kdy mu byly tyto podklady doručeny. To souvisí s tím, že podle § 85a odst. 1 ZOPSZ se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků řízení k podkladům pro rozhodnutí. To znamená, že nositel důchodového pojištění může vydat rozhodnutí po shromáždění všech potřebných podkladů, aniž by s nimi účastníka řízení seznámil a aniž by ho informoval o svém záměru ve věci rozhodnout. Jak bylo výše uvedeno, nově je v zákoně uložena orgánům sociálního zabezpečení, které rozhodují o dávkách důchodového pojištění, povinnost poučit v rozhodnutí o dávce účastníka řízení o možnosti podat námitky, o lhůtě, ve které je možné námitky podat, od kterého dne se lhůta počítá, kdo o námitkách rozhoduje a u kterého orgánu se námitky podávají; v poučení se dále uvádí, kdy námitky nemají odkladný účinek. Dosud ČSSZ sice neměla povinnost poučovat o možnosti podat proti rozhodnutí o dávce důchodového pojištění žalobu ve správním soudnictví, i přesto tak v praxi činila. Ministerstva vnitra, obrany a spravedlnosti podle předchozí právní úpravy poučovala o možnosti podat proti rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění odvolání a tato povinnost byla zachována. Na lhůty pro rozhodnutí se vztahuje ustanovení § 71 správního řádu, tedy 30 dnů; tyto lhůty počínají běžet dnem doručení námitek orgánu sociálního zabezpečení, který je příslušný k rozhodnutí o námitkách. Závisí-li rozhodnutí o námitkách na posouzení zdravotního stavu, prodlužují se lhůty podle správního řádu o 60 dnů, což je lhůta k podání posudku o zdravotním stavu. Jak jsem již výše nastínila, kompetence posuzování zdravotního stavu pro účely námitkového řízení jsou dány ČSSZ, a to jak v řízení o námitkách vedeném ČSSZ, tak v řízení o námitkách vedeném ministerstvy obrany, vnitra nebo spravedlnosti. (Zdravotní stav pro účely prvoinstančního rozhodování o dávkách důchodového pojištění posuzují OSSZ, a to i ve věcech příslušníků ozbrojených sil, tedy nikoli orgány, které o dávkách důchodového pojištění rozhodují.)

Orgán sociálního zabezpečení přezkoumává rozhodnutí, proti němuž byly podány námitky, v plném rozsahu; není přitom vázán podanými námitkami. To je úprava odlišná od obecného principu ve správním řádu. K tomu důvodová zpráva uvádí: „Vzhledem k tomu, že i po skončeném řízení existuje časově neomezená možnost jak správního orgánu, tak i účastníka řízení vyvolat řízení o změně dávky důchodového pojištění, a to i k horšímu podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb. , o důchodovém pojištění, nelze během námitkového řízení rigidně trvat na principu omezené apelace ve smyslu správního řádu. Takovýto způsob námitkového řízení by postrádal smysl a účel; pokud by se orgán sociálního zabezpečení dozvěděl během řízení o jiných skutečnostech, které by ovlivnily výši či nárok na příslušnou dávku, aniž by tyto byly napadeny v námitkách, nemohl by se v rámci námitkového řízení s nimi vypořádat a hned po jeho skončení a právní moci rozhodnutí by byl nucen zahájit řízení dle § 56 zákona o důchodovém pojištění.“

Rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění nabývá právní moci, bylo-li oznámeno a nelze-li proti němu podat námitky. Rozhodnutí o námitkách nabývá právní moci dnem oznámení. Tím, že rozhodnutí nabývá právní moci v případě, kdy proti němu nelze podat námitky (tj. buď byly námitky podány a proti rozhodnutí o námitkách nelze již nové námitky podat, anebo lhůta k podání námitek již uplynula), se zároveň zamezuje souběžnému správnímu řízení o námitkách a soudnímu přezkumnému řízení. Rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění, které není v právní moci, je předběžně vykonatelné, s výjimkou rozhodnutí, proti němuž byly podány námitky, které mají odkladný účinek.

Podle § 88 odst. 8 ZOPSZ se na řízení a rozhodnutí o námitkách, na přezkumné řízení a řízení o obnovu vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak. Ze správního řádu se nepoužijí ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) (orgán rozhodující o námitkách rozhoduje vždy sám, nemá pravomoc napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání orgánu, který rozhodnutí vydal), § 90 odst. 3 (orgán rozhodující o námitkách má pravomoc změnit rozhodnutí i v neprospěch účastníka řízení, který námitky podal) a § 90 odst. 6 věta druhá (lhůta k rozhodnutí o námitkách neběží od předání spisu nadřízenému orgánu, ale ode dne doručení námitek orgánu sociálního zabezpečení, který je příslušný k rozhodnutí o námitkách). Správní řád se vztahuje i na přezkumné řízení a obnovu řízení, jež se týkají rozhodnutí o námitkách, avšak po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 (15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci pro přezkumné řízení) a § 100 odst. 2 SpŘ (3 měsíce subjektivní a 3 roky objektivní lhůta pro obnovu



řízení) neplynou a přezkumné řízení ani obnovu řízení, jež se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zahájit, popř. v nich pokračovat.

Přechodná ustanovení zákona stanoví, že proti rozhodnutí ČSSZ ve věcech důchodového pojištění, které bylo oznámeno přede dnem 1. 1. 2010, nelze podat námitky. Proti takovým rozhodnutím bylo tedy nadále možné podat přímo žalobu ve správním soudnictví. Proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ministerstev vnitra, obrany nebo spravedlnosti ve věcech důchodového pojištění, které bylo oznámeno přede dnem 1. 1. 2010, bude naopak nadále možné podat odvolání podle právních předpisů účinných k 31. 12. 2009; řízení o odvolání se provede podle těchto předpisů. Proti takovému rozhodnutí nelze podat námitky.

## 7. Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění

### 7.1 Stručný vývoj správního soudnictví

V úvodu této kapitoly bych nejprve nastínila vývoj správního soudnictví v evropských zemích, neboť ani na evropském kontinentě nemá jednotný pramen původu.

Například *Francie* má tradiční a propracovaný systém správního soudnictví. Je známé, že zpočátku veřejnost neměla důvěru vůči soudům, které byly chápány jako výraz konzervatismu a jako mocenská základna šlechty, proto došlo již v prvních letech revoluce (1789 - 1791) k vydání zákonů, jimiž se soudům a administrativě zakazovalo vzájemné vměšování do kompetencí. Rozhodování správních sporů tím ovšem přešlo do rukou administrativy. Ústavou z roku 1799 byla vytvořena Státní rada a krátce na to rady prefektur v departementech, orgány povolané k řešení sporů, vzniklých z rozhodnutí veřejné správy. K významné změně došlo po roce 1872, kdy byla Státní rada prohlášena za skutečný soudní orgán v administrativních sporech. Od tohoto okamžiku bylo správnímu soudnictví delegováno právo samostatně vykonávat soudní funkce.

Odlišný vývoj správního soudnictví lze zaznamenat v *Belgii*, kde po získání nezávislosti v roce 1831 bylo zrušeno samostatné administrativní soudnictví a jeho pravomoc svěřena řádným civilním soudům. V průběhu dalšího vývoje se však ukázalo, že obecné soudy nejsou schopné optimálně vykonávat kontrolu správy, a proto bylo po II. světové válce obnoveno správní soudnictví v čele se Státní radou.

Rovněž v *Itálii* došlo v roce 1865 ke zrušení zvláštních správních soudů (prefekturálních rad) a rozhodování bylo svěřeno řádným soudům. Státní rada, zřízená podle francouzského vzoru zůstala ovšem zachována. Vytvořil se stav, kdy soudy mohly nezákonnost správního aktu konstatovat pouze v souvislosti s rozhodnutím o předběžné otázce, a to pak bylo pro správu závazné, což vedlo k omezení soudní kontroly správy. Ani reformy z let 1889 a 1890, kdy k dosavadním třem sekcím Státní rady přibyly dvě další s rozhodovacími pravomocemi, zásadní řešení nepřinesly a trvaly kompetenční konflikty mezi nimi, resp. i ve vztahu k řádným soudům. Ty odstranila až další reforma z roku 1923. Mimo to došlo k obnovení správních soudů první instance.

*Německý systém* jak konstatoval ve svém díle A. Merkl se vyznačuje v uplatnění několika variant: a) vykonávané řádnými soudy; b) vykonávané správními úřady, které jsou vybavené pravomocemi soudů; c) vykonávané samostatnými správními soudy. Tvůrci

tzv. frankfurtské ústavy z roku 1849 se klonili k belgickému modelu, tj. požadavku, aby o všech porušeních práva rozhodovaly řádné soudy. Ten však nebyl akceptován a uplatnilo se správní soudnictví. V úpravě pruské se prosadil princip enumerativní (který ostatně převažoval i v dalších německých zemích, kombinovaný v některých případech s generální klauzulí). Rozkvětu doznalo správní soudnictví za Výmarské republiky, jejíž ústava v článku 107 stanovila povinnost pro říši i země zřídit správní soudy k ochraně jednotlivců proti nařízením správních úřadů. Za nacistického režimu došlo naopak k jeho rychlému úpadku. Nacistický režim suspendoval občanská práva a zrušil dělbu státní moci. Správní soudnictví sice dále existovalo, ale jen formálně. Od roku 1939 bylo možné se obrátit jen na instančně vyšší úřad, kdežto podat žalobu ke správnímu soudu bylo možné jen v případech, kdy to tento úřad výslovně připustil. Po válce bylo správní soudnictví v jednotlivých zemích obnoveno, a až v roce 1960 došlo k jeho jednotné úpravě. Správní soudy rozhodují veřejnoprávní spory kromě těch, jež mají ústavněprávní charakter. Vykonáváno je správními soudy a vrchními správními soudy jednotlivých zemí a Spolkovým správním soudem. Lze se před nimi domáhat obrany nejen subjektivního práva proti konkrétnímu rozhodnutí správního orgánu, ale také např. přezkoumání platnosti podzákonného aktu, tvrdí-li občan, že mu jeho aplikací vznikla či může vzniknout újma. Vždy však musí jít o poškození či ohrožení individuálního práva. Při uplatnění generální klauzule je stanoven okruh nepřezkoumatelných rozhodnutí (např. akty řízení). Jinou formu kontroly správy má Švýcarsko, kde byla v rámci federálního Nejvyššího soudu ustavena administrativní komora, jíž je svěřeno rozhodování některých sporů spojených s činností správních orgánů. Mimo to existují správní soudy v jednotlivých kantonech a správní soudnictví vykonávají také specializované soudy federace ve věcech azylových a sociálních.

V neposlední řadě stojí za zmínku vývoj správního soudnictví ve sféře *angloamerického práva*. Vyznačuje se tím, že dosud zaujímá právní kontrola obecných soudů hlavní místo v systému kontroly veřejné správy, ve smyslu zásady, že každý má právo se obrátit na soud se záměrem získat rozhodnutí adresované příslušnému správnímu orgánu, kterým se mu ukládá něco vykonat nebo něčeho se zdržet, konstatuje se neplatnost aktu apod. Kontrola správy tedy byla prováděna obecnými soudy, které se ovšem zabývaly toliko zákonností postupu, resp. rozhodování správních orgánů. K ochraně proti správním aktům byly běžně používaným prostředkem zejména tzv. writy nebo soudní žaloby. Na počátku 20. století již bylo zřejmé, že v souvislosti s růstem úkolů veřejné správy moderního státu vzniknou problémy, na jejichž řešení nemohly být obecné soudy

připraveny. Nicméně až od 70. let minulého století se objevovaly první orgány, které měly povahu administrativního soudu (šlo o komisi, složenou z právníků a odborníků v dopravě, která měla rozhodovat spory o plnění povinností uložených železničním společnostem). Následovaly další v oblasti národního pojištění, mzdových věcech ve sféře průmyslu apod. Charakteristické pro anglické správní soudnictví je rozmanitost procesních pravidel uplatňovaných u jednotlivých soudů, nezávislost na správě, přítomnost laiků-neprávníků a další. Na druhou stranu se vývoj správních soudů nevyvíjí duchu common law.<sup>56</sup>

### 7.1.1 Geneze správního soudnictví na našem území

Pokusy o konstituování správního soudnictví se na našem území objevily již v první polovině 19. století v souvislosti s návrhy, aby o každém porušení práva rozhodovaly řádné soudy. Nicméně k zakotvení této instituce došlo až v prosincové ústavě z roku 1867 a k provedení došlo teprve 1875 (zákonem č. 36/1867 ř.z., o zřízení správního soudu.) V Uhrách se správní soudnictví vyvíjelo jinak. Nejprve byl v roce 1883 zřízen správní soud pro věci finanční, k němuž se bylo možno odvolat v taxativně uvedených věcech. V roce 1896 byl ustaven všeobecný správní soud (s nímž finanční splynul).

Prvorepublikové české správní soudnictví bylo postaveno na recepci procesní úpravy rakouského správního soudnictví. Správnímu soudnictví byl kladem velký význam, o čemž svědčí to, že již 2. 11. 1918 byl přijat zák. č. 3/1918 Sb. o Nejvyšším správním soudu a řešení kompetenčních konfliktů. Jak napsal E. Hácha: československý zákonodárce chtěl co nejdříve vytvořit soudní kontrolu správy, a proto sáhl po vcelku osvědčeném vzoru, jímž byla rakouská úprava. Mimo to přešla na Nejvyšší správní soud i většina kompetencí říšského soudu, který převzat nebyl. V té době byl náš stát považován za „ostrov demokracie v rozbouřené Evropě.“ Například podle Merkla k tomu přispělo právě splnění požadavku správního soudnictví, neboť podle jeho názoru: „jen tímto jsou vytvořeny garance, že vůle národa, projevená zákonem, nebude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a neodpovědnými činiteli.“<sup>57</sup>

Důležitost a váhu dala Nejvyššímu správnímu soudu i skutečnost, že byl zařazen do Ústavy z roku 1920 (čl. 88) v kapitole o ministerstvech a nižších správních úřadech. Podle ní měl soudní ochranu proti správním úřadům poskytovat v nejvyšší instanci soud složený

---

<sup>56</sup> Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - 1. díl, [Právní rozhledy 7/1994, s. 225], Tröster P., a kolektiv, Právo sociálního zabezpečení, 7. Vydání, C. H. Beck, 2009, str. 544-552

<sup>57</sup> Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl, [Právní rozhledy 8/1994, s. 283]

z nezávislých soudců a zřízený pro území celé republiky. Nejvyšší správní soud měl pravomoc kasační, tzn. že svým rozhodnutím mohl napadená rozhodnutí zrušit (pro vady řízení či nezákonnost), anebo stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Po zrušení se věc vrátila soudu, který o věci rozhodl v předchozím řízení, přičemž byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud byl příslušný rozhodovat v případech, kdy občan tvrdil, že byl ve svých právech poškozen nezákonným aktem, tj. rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu. Oproti původnímu znění došlo zák. č. 3/1918 Sb. k rozšíření kompetencí Nejvyššího správního soudu, a to odstraněním tzv. výluk. Ponechány byly pouze dvě: Nejvyšší správní soud nebyl příslušný tam, kde byla příslušnost soudů řádných a dále pro jmenování ve veřejných úřadech nebo službách. Zák. č. 3/1918 Sb. přenesl z říšského na Nejvyšší správní soud rozhodování o politických právech občanů zaručených ústavou. Protože kompetence Ústavního soudu byly ústavou z roku 1920 omezeny na zkoumání souladu zákonů přijatých parlamentem, zákonů sněmu Podkarpatské Rusi a opatření Stálého výboru s ústavou, plnil Nejvyšší správní soud i úlohu soudu ústavního.<sup>58</sup> Nejvyšší správní soud byl příslušný také k rozhodování kompetenčních konfliktů, ovšem jen mezi správními úřady. Kompetenční konflikty mezi řádnými soudy a správními úřady nebo Nejvyšším správním soudem a řádným soudem rozhodoval speciální senát.

Správní soudnictví vykonával také patentový soud na základě zák. č. 30/1897 ř. z., resp. zák. č. 305/1919 Sb. Odvolat se k němu bylo možno proti konečnému rozhodnutí zrušovacího oddělení patentního úřadu. Dále kartelový soud zřízený zák. č. 141/1933 Sb. o kartelech a soukromých monopolech, k němuž se bylo možno odvolat proti nezákonnému rozhodnutí vlády nebo kartelové komise např. ve věci zákazu provádění kartelové úmluvy.

Ústavou z roku 1920 se předpokládalo, že dojde ke zřízení správního soudnictví i na úrovni místní správy. K jeho provedení byl vydán zák. č. 158/1920 Sb., jímž se zřizovaly při župních a okresních úřadech tzv. okresní a župní jurisdikční senáty, složené z okresního náčelníka, resp. župana a přísedících. Do jejich působnosti mělo náležet rozhodování o věcech, náležejících do kompetence okresních a župních úřadů. Konkrétně se mělo jednat o rozhodování v právních věcech, za něž byly považovány všechny záležitosti, v nichž před úřadem vystupuje alespoň jedna strana, tj. fyzická nebo právnická osoba, která je oprávněna u úřadu hájit své právo nebo právní zájem (§ 34 zákona).

---

<sup>58</sup> Tröster P., a kolektiv, Právo sociálního zabezpečení, 7. Vydání, C. H. Beck, 2009, str. 544-552

Velký význam se dodnes přikládá judikátorní činnosti Nejvyššího správního soudu, která se považuje za neocenitelné dědictví československé právní vědy. Nejdůležitějším úkolem soudu bylo právo nalézat, které bylo vykonáváno z podnětu kontroly zákonnosti veřejnoprávního rozhodování ( § 2 odst. 1 zákona z roku 1875). Je důležité, že soud nerozhodoval o právu, tedy ve věci samé, ale jen o zákonnosti správního aktu.<sup>59</sup>

Nejvyšší správní soud přetrval období okupace, ale po osvobození se mu již jeho postavení ani prestiž nevrátily. Po druhé světové válce ještě byly snahy o obnovení původního postavení v soudní soustavě. Komunistický režim však neuznával, že jednotlivci přísluší proti státu sféra svobody, chráněná nezávislým soudnictvím.

Zákonem č. 166/1949 Sb. byl správní tribunál z Prahy odsunut do Bratislavy, kde byl také zlikvidován. V ústavním zákoně č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, se již neobjevil, čímž došlo mlčky k jeho faktickému zrušení. Výslovné ustanovení, jímž byl zrušen, obsahoval § 18 odst. 2 zák. č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, což však nebyl předpis ústavní. V následujících bezmála čtyřech desetiletích byla soudní kontrola správy prováděna pouze obecnými soudy, v omezeném a zužujícím se rozsahu. A ochrana byla svěřena prokuratuře.

Stěžejní pro oblast sociálního pojištění je úprava sociálního pojištění pro případ nemoci, invalidity a stáří obsažená v zákoně č. 221/1924 Sb., který upravoval celé řízení, včetně řízení před soudy. Podstatné je, že nositelem pojištění byly nemocenské pojišťovny, které byly později nahrazeny sociálními pojišťovnami zřízené Ústřední sociální pojišťovnou. Nositelem pojištění invalidního a starobního důchodu byla po celou 1. republiku Ústřední pojišťovna v Praze, přičemž podstatnou část práce pro ni obstarávaly nemocenské pojišťovny. Jejím úkolem bylo spravovat jmění ze starobního a invalidního pojištění a přiznávání dávek včetně jejich vyplácení. Prvostupňovými soudy byly rozhodčí soudy, jejichž kompetence byly stanoveny v § 196 zákona č. 224/1920 Sb. Rozhodovaly o žalobách proti výměrům nemocenských pojišťoven, jimiž byl zcela nebo zčásti zamítnut nárok na dávku nemocenského pojištění, proti dávce nesprávně vyměřené, snížené či odebrané. Do rozhodnutí rozhodčího soudu bylo možné podat odvolání k pojišťovacímu soudu, a to v případě, že soud rozhodčí neprovedl navržené důkazy nebo podle odvolatele porušil zákon. Pojišťovací soud rozhodoval o odvolání, stížnostech proti rozhodnutím rozhodčího soudu a mimo jiné rozhodoval v dávkových věcech starobního a invalidního

---

<sup>59</sup> Ondruš R., Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi, Linde Praha, a.s., 2001.

pojištění, tedy o žalobách proti výměru pojišťovny, jimiž byl zcela nebo zčásti zamítnut nárok na dávku důchodového pojištění nebo jimiž byla dávka nesprávně vyměřena, snížena nebo odňata. Jmenovaným soudům nebyly svěřeny kompetence rozhodovat o žalobách v nedávkových věcech týkající se pojistného poměru. Na řízení před pojišťovacími soudy se vztahovala ustanovení civilního řádu soudního, dodržovaná u okresních soudů, což znamenalo, že přezkum rozhodnutí nebyl omezen pouze na zákonnost (jako u Nejvyššího správního soudu). Proti rozsudku pojišťovacího soudu bylo možné podat opravný prostředek k Vrchnímu pojišťovacímu soudu v Praze, s výjimkou zejména v dávkových věcech nemocenského pojištění. Stejně jako dnes rozhodnutí záviselo na posouzení zdravotního stavu, tato činnost byla zákonem č. 224/1924 Sb. svěřena lékařům, které posouzením pověřila nemocenská pojišťovna a soudním znalcům.<sup>60</sup>

Jak bylo výše uvedeno, od roku 1948 u nás de facto správní soudnictví neexistovalo s tím, že ochranu zájmů občanů měla zajistit lépe nově zřízena prokuratura. Zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění počítal s účinností pojišťovacích soudů (nikoli soudů rozhodčích). Nově byla založena třístupňová soustava soudu a k prvorepublikové struktuře se přidal Nejvyšší pojišťovací soud při Nejvyšším soudě v Brně, který měl rozhodovat o dovoláních proti rozhodnutím vrchních pojišťovacích soudů. Zároveň byla pojišťovacím soudům přidána pravomoc rozhodovat i o výměrech pojišťoven. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu je zřejmá snaha o sjednocení dosavadních přezkumných procesů. Pojišťovací soudnictví vykonávané speciálními soudy však nenabývalo účinnosti, neboť vešel v platnost zákon o zlidovění soudnictví č. 319/1948 Sb. Spolu s pojišťovacími soudy bylo zákonem prakticky zrušeno celé veřejnoprávní soudnictví s výjimkou Nejvyššího správního soudu, jehož zánik nastal později. Protože věci národního pojištění byly považovány za natolik důležité, působnost soudu zůstala zachována a v roce 1949 byla svěřena unifikované soudní soustavě. Tedy o opravných prostředcích rozhodovaly okresní soudy a v dávkových věcech důchodového pojištění krajské soudy. V počátku platnosti zákona o národním pojištění vykonávali posudky o zdravotním stavu důvěrní posudkoví lékaři Ústřední národní pojišťovny, pracující při jednotlivých okresních národních pojišťovnách. Pro řízení před krajskými soudy zajišťovali posudky lékaři z oboru národního pojištění, vybraní ze seznamu znalců, kteří měli praxi v posudkových otázkách sociálního zabezpečení a nebyli současně důvěrnými lékaři pojišťovny. Ke změně došlo v roce 1956, kdy vznikly posudkové komise zřízené při okresních národních výborech pro

---

<sup>60</sup> Veselý J., Historie soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení, Aplikované Právo 2/2007

řízení před instancí první a při krajských národních pro instanci druhou a zároveň pro podání posudků pro účely přezkumných řízení soudních. Soudu však nadále zůstala pravomoc pověřit k posouzení zdravotního stavu znalce.

Bezmála všichni odborníci, zabývající se touto problematikou, se shodli, že v období let 1948 - 1989 správní soudnictví u nás neexistovalo a nemohl jej nahradit tzv. všeobecný dozor prokuratury. V následujících bezmála čtyřech desetiletích byla soudní kontrola správy prováděna pouze obecnými soudy v omezeném a zužujícím se rozsahu.<sup>61</sup> V desáté hlavě občanského soudního řádu z roku 1950 (zák. č. 142) byl upraven postup při soudním přezkoumávání věcí národního pojištění. Pozdějšími změnami byla tato možnost omezována, byť zůstala v této oblasti zachována i po vydání zák. č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení.

Vývoj po roce 1952 ponechal z prvorepublikového správního soudnictví jen rezidua a pojem sám se stal pojmem právní historie. Přezkum správních aktů ve sféře důchodového zabezpečení navíc v běžném povědomí nebyl ani chápán jako forma správního soudnictví ve věcech občanskoprávních.<sup>62</sup>

Občanský soudní řád z roku 1963, zák. č. 99 Sb., obsahoval sice institut přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem (§ 244 - 250) a vytvářel určité obecné podmínky, jednotlivé zákony však s tímto postupem nepočítaly, proto pro občany mělo význam jen soudní přezkoumávání některých rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení (byl založen na enumerativním principu, který dovoloval přezkum jen těch aktů, o nichž to zákon výslovně stanovil). Tento princip se dochoval i v dalších polistopadových zákonech.

V roce 1991 byla přijata Listina základních práv a svobod, která zaručila každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z přezkumu rozhodnutí však nemohly být vyloučeny věci týkající se základních práv a svobod. Listina tedy zakotvovala generální klauzuli, podle níž neexistuje taxativní výčet rozhodnutí, která podléhají soudnímu přezku, může existovat taxativní výčet rozhodnutí, která přezkoumat nelze. Princip soudní kontroly byl proveden novelou soudního řádu

---

<sup>61</sup> Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl, (Právní rozhledy 8/1994)

<sup>62</sup> Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - 2. díl, (Právní rozhledy 8/1994)



správního, a to zákonem č. 519/1991 Sb., kdy byla nově zařazena část pátá nazvaná Správní soudnictví. Správní soudnictví bylo podle o.s.ř. ovládané zásadou přezkumu zákonnosti, tedy navazovalo na prvorepublikovou úpravu. Část pátá o.s.ř. zahrnovala tři hlavy, první hlava obecná a společná ustanovení, vymezující základní pojmy a řešící otázky věcné příslušnosti soudů. Z těchto společných ustanovení vyplývá, že zákonodárce svěřil soudní kontrolu správního aktu toliko soudům civilním, jednajícím v občanském soudním řízení (krajské, vrchní a okresní), všechny tyto soudy rozhodovaly v jediném stupni (kromě rozhodnutí ve věcech důchodových), odvolání tedy nebylo přípustné, což později vedlo k tomu, že funkci odvolacího soudu nahrazoval později Ústavní soud. Druhá hlava upravovala postup v řízení o žalobách proti pravomocným správním rozhodnutím. V základní konstrukci byla převzata úprava říjnového zákona (č. 36/1876 ř. z.), což bylo odhaleno z textace klíčových ustanovení, která jsou podobná. Na rozdíl od rakouské úpravy neexistuje specializovaný soud a o žalobách rozhodovaly všechny články tzv. „jednotné soudní soustavy“. Třetí hlava páté části obsahovala úpravu přezkumu nepravomocných rozhodnutí, mezi něž patřila i rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění. Koncepce úpravy byla postavena na těchto myšlenkách:

- Začlenění správního soudnictví do soustavy obecných soudů.
- Právní úpravy správního soudnictví v rámci předpisu upravujícího civilní proces.
- Jednoinstančnosti řízení s výjimkou řízení ve věcech důchodového pojištění.
- Uplatnění kasačního principu.
- Přezkum toliko zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Tato úprava měla být jen prozatímní, čemuž nasvědčovala i skutečnost, že Ústava již od samého počátku počítala se vznikem Nejvyššího správního soudu. Nicméně účinnost páté části o.s.ř. byla i přes kritiku zachována až do konce roku 2002, kdy zasáhl Ústavní soud a celou část zrušil. V nálezu PL. ÚS 16/99 ze dne 27.6. 2001 mimo jiné vytkl této úpravě, že některé aktivity veřejné správy, jakož i její nečinnost nejsou pod soudní kontrolou. Dále pak, že ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném „fair procesu“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ač by tomu tak v řadě věcí být mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s

požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Navíc vytknul, že výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud. Zároveň připomněl, že na neústavnost dosavadního legislativního řešení dílčích problémů poukazyval již v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, kdy zejména připomínal, že není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat správní právo a poskytovat soudní ochranu jako jediná soudní instance. Nicméně na jeho výtky zákonodárci nereagovali. Ústavní soud de facto vytknul to, co bylo později uvedeno v důvodové zprávě k zákonu o soudním řízení správním v argumentech změnu úpravy soudního přezkumu rozhodnutí:

- Neexistence opravných prostředků proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví, která vedla k nejednotnosti judikatury. Do té doby docházelo ke sjednocování judikatury správního soudnictví jen výjimečně prostřednictvím Nejvyššího soudu, popř. Ústavního soudu.
- Neexistence Nejvyššího správního soudu. Za devět let účinnosti Ústavy nebyl zřízen, ani nebylo rozhodnuto o jeho vypuštění z Ústavy.
- Platná úprava správního soudnictví byla omezena prakticky pouze na přezkum zákonnosti správních rozhodnutí.
- Správní soudnictví neposkytovalo odpovídající ochranu proti jiným zásahům a opatřením (ani proti nečinnosti) správních orgánů než rozhodnutím;
- Není správně a systémově vyřešeno přezkoumávání rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva podle zvláštních zákonů.
- Není dořešena úprava rozhodování kompetenčních sporů mezi správními orgány, popř. orgány územní samosprávy, které je zatím v působnosti Ústavního soudu.
- Neřešeno zůstává rovněž rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv a mimo správní soudnictví jsou rozhodovány věci týkající se voleb a činnosti politických stran.

Cílem nové právní úpravy účinné od 1.1. 2003 bylo po téměř 130 letech provést reformu soudnictví zbudovanou na některých nových principech. Od jiných procesních řádů se liší tím, že kromě vlastního procesu upravuje také některé otázky organizace soudů. Bylo tomu především proto, že zákon o soudech a soudcích z roku 2002 ještě nepočítal s Nejvyšším správním soudem, naopak předpokládal, že ve věcech správního

soudnictví budou nadále rozhodovat okresní, krajské a vrchní soudy. Změna byla provedena třemi zákony: správním řádem soudním jako předpisem procesním a institucionální (především aktivace Nejvyššího správního soudu), zákonem o řešení některých kompetenčních sporů, jehož úkolem je řešení střetů pravomoci exekutivy, samosprávy a justice, a zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se změnily některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Například právě zákon o soudech a soudcích v souvislosti s novou organizací správního soudnictví. Mezi nimi byla také novela zákona o Ústavním soudu, která omezila jeho přezkumnou pravomoc v souvislosti s novou kompetencí Nejvyššího správního soudu při přezkoumání zákonnosti některých právních předpisů a zákazu podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o návrhu na zrušení jiného právního předpisu. Také nově upravil pátou část o.s.ř. pod názvem „Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“<sup>63</sup>

## **7.2 Právní předpisy upravující soudní přezkum rozhodnutí ve věcech důchodových**

Věci sociálního zabezpečení jsou začleňovány do práva veřejného a jsou tedy přezkoumávatelná v režimu správního soudnictví podle soudního řádu správního. Za předchozí právní úpravy občanský soudní řád stanovil pro věci sociálního pojištění některé výjimky z obecných ustanovení. Většina z nich se týkala věcí důchodového pojištění, důchodového zabezpečení a některé nemocenského pojištění. Naopak na řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na politiku zaměstnanosti se žádné výjimky nevztahovaly. Nejvýznamnější rozdíl spočíval v možnosti podat proti rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení opravný prostředek, tedy odvolání proti rozhodnutí krajského soudu, dovolání proti pravomocnému rozhodnutí vrchního soudu a žalobu pro zmatečnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského nebo vrchního soudu (od 1. 1. 2001- 31. 12. 2002). O dovolání i žalobě pro zmatečnost rozhodoval Nejvyšší soud. Další výjimkou z obecných ustanovení upravujících opravné prostředky byla možnost ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení prominutí zmeškání 30-ti denní lhůty k podání opravného prostředku (podle § 72 odst. 4 s.ř.s. již prominout nelze). Podstatné také je, že předmětem soudního přezkumu dle o.s.ř. byla nepravomocná rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení, nemocenského

---

<sup>63</sup> Z důvodové k zákonu č. 151/2002 Sb.

pojištění a ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. (Jen řízení ve věcech státní sociální podpory podléhalo režimu žalob dle části páté, hlavy druhé o.s.ř. a přezkoumávána byla tedy rozhodnutí pravomocná.)

Úpravu soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění nalezneme i v zákoně č. 582/191 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (ZOPSZ). V řízení v dávkových věcech důchodového pojištění bylo do 31. 12. 2002 možno proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) podat na základě § 89 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. opravný prostředek k soudu, pokud tato možnost nebyla v uvedeném zákoně výslovně vyloučena. Výslovně byla a je po 1. 1. 2003 (zde se již ovšem nejedná o vyloučení možnosti podat opravný prostředek, ale o vyloučení možnosti podat žalobu) tato možnost vyloučena u rozhodnutí, která jsou podkladem pro rozhodnutí o důchodu z důchodového pojištění. Taková rozhodnutí soud přezkoumal a přezkoumá jen při rozhodování o opravném prostředku (po 1. 1. 2003 žalobě) proti rozhodnutí ČSSZ o důchodu.

V praxi se nahrazení možnosti podávat opravný prostředek možností podat žalobu projevilo snížením množství podávaných žalob ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení. Původní předpoklad, že pokles může být pouze dočasný, způsobený tím, že ČSSZ na rozhodnutích uvádí, že proti rozhodnutí není přípustný řádný opravný prostředek, zatímco dříve uváděla, že je možné podat opravný prostředek k soudu, se nepotvrdil. I poté, co ČSSZ začala k rozhodnutím připojovat poučení o možnosti podat žalobu k soudu, nezaznamenal počet podaných žalob v těchto věcech nárůst. Pokles nápadu byl často řešeným tématem, neboť ve skutečnosti se z hlediska právní úpravy dostupnosti soudního přezkumu (osvobození od soudních poplatků, vyloučení možnosti přiznat úspěšnému správnímu orgánu náhradu nákladů řízení apod.) nic nezměnilo. Určitým vysvětlením bylo, že pro účastníky řízení může být podstatně složitější podat formálně správnou žalobu, než tomu bylo u opravného prostředku.<sup>64</sup>

Ustanovení § 111 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb. zakládá obdobnou aplikaci týkající se soudního přezkumu ve věcech důchodového pojištění na řízení ve věcech důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil.

Novou právní úpravou nebylo změněno ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., které upravuje kompetenci posudkových komisí MPSV podávat posudky pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění (a výkladem důchodového

---

<sup>64</sup> Vlašín J., Změny v soudním přezkumu věcí sociálního zabezpečení.

zabezpečení). Nic se nezměnilo na tom, že soudy tyto posudky považují za předepsaný důkaz, který však podléhá volnému hodnocení důkazů soudem.

Speciální právní úprava předmětného řízení je obsažena také v zákoně č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle jeho ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) je od soudního poplatku osvobozeno řízení ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), nemocenského pojištění (péče), státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, sociální péče a státních dávek.

## **7.4 Řízení ve věcech důchodového pojištění dle soudního řádu správního**

Řízení před správními soudy má nepřehlédnutelná specifika, odlišující jej od řízení ve věcech občanskoprávních. Toto platí zejména pro oblast mimořádných opravných prostředků, které se vyznačují kratší lhůtou. Kasační stížnost, jako prakticky jediný opravný prostředek má široký záběr (jímž se blíží daleko více řádnému opravnému prostředku než mimořádnému).

Úprava soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení byla nově upravena s účinností soudního řádu správního od 1. 1. 2003. Pro věci sociálního zabezpečení v současné době platí obecná úprava s výjimkami danými povahou těchto věcí upravenými částečně přímo v soudním řádu správním, částečně v procesních předpisech práva sociálního zabezpečení (zde pokud jde o výluky ze soudního přezkumu a vyžádání posudku posudkové komise MPSV).

### **7.4.1 Pravomoc, příslušnost a složení soudů**

Správní soudnictví podle soudního řádu správního vykonávají ze soustavy soudů pouze krajské soudy (specializované senáty a specializovaní samosoudci) a Nejvyšší správní soud (jeho sídlem je Brno, ale vládní návrh s.ř.s. počítal s Prahou). Na soudce činné ve správním soudnictví se kladou větší nároky, především pokud jde o znalosti a zkušenosti v oboru ústavního, správního a finančního práva. Na kvalifikaci soudců NSS je kladem ještě větší důraz než na soudce krajských soudů. Jako vrcholný soudní orgán rozhoduje jednak o věcech stanovených přímo v s.ř.s., o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajského soudu, přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti

soudů ve věcech určitého druhu. Tyto stanoviska nejsou sice obecně závazná, ale mají působit především vahou argumentační. Jejich účelem by mělo být sjednocení judikatury, právních výkladů a postupů veřejné správy (§ 12 odst. 2 a § 19 s.ř.s. ). NSS také přijímá zásadní usnesení ke konkrétním právním otázkám v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů (§ 12 odst. 3, § 18 s.ř.s.). Tento postup se využívá v případě, že NSS dospěl k opětovnému názoru, který je odlišný od právního názoru, o nějž se opírá rozhodnutí správních orgánů. K tomu, aby byla zachována jednotnost rozhodování mezi senáty NSS slouží rozhodnutí rozšířeného senátu. Podle § 17 s.ř.s. je povinností senátu postoupit věc rozšířenému senátu (složeného z předsedy a osmi soudců), pokud dospěje k jinému právnímu závěru vyjádřeného dříve jiným senátem. Pouze rozšířený senát je oprávněn zaujmout a v rozhodnutí uplatnit právní názor rozdílný od dřívějšího právního závěru. Ostatní senáty jsou pak tímto závěrem vázány.

Ve věcech důchodového pojištění rozhodují o žalobách specializovaní samosoudci. Věcně příslušný je krajský soud, místní příslušnost je však upravena odlišně. Podle § 7 odst. 3 s.ř.s. je místně příslušným krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje. Důvodem této odlišnosti je mimo jiné předejít neúměrnému zatížení Městského soudu v Praze i účastníků řízení, pro které by cesta do Prahy mohla představovat vážné komplikace, a to vzhledem k tomu, že ve většině případů je řešeno posouzení zdravotního stavu. Nelze-li ve věcech důchodového pojištění určit příslušnost krajského soudu k řízení o žalobě proto, že navrhovatel nemá na území České republiky bydliště a ani se na tomto území nezdržuje, je k tomuto řízení příslušný a) Krajský soud v Brně, má-li navrhovatel bydliště na území Slovenské republiky, b) Krajský soud v Ostravě, má-li navrhovatel bydliště na území Polské republiky, c) Krajský soud v Plzni, má-li navrhovatel bydliště na území Spolkové republiky Německo, d) Krajský soud v Českých Budějovicích, má-li navrhovatel bydliště na území Rakouské republiky, e) krajský soud určený podle místa posledního bydliště navrhovatele na území České republiky, nelze-li určit příslušnost krajského soudu podle písmen a) až d). V případě, že nelze určit příslušnost ani tímto způsobem, je příslušný Krajský soud v Praze.<sup>65</sup>

#### **7.4.2 Rozsah přezkumu rozhodnutí**

Na rozdíl od předchozí úpravy řízení obsažené v o.s.ř., kde byl přezkum rozhodnutí omezen jen na jeho zákonnost, je dnešní přezkum rozhodnutí ovládan zásadou tzv. plné

---

<sup>65</sup> Ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.

jurisdikce, který vyplývá z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, respektive který vyplýval z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.<sup>66</sup> Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, tedy je v rukou účastníka řízení, v jakém rozsahu soud přezkoumá rozhodnutí. Tato zásada vyplývá z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Výjimku z tohoto pravidla představuje postup podle § 76 odst. 2 s. ř. s. („Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.“) - zde to výslovně stanoví přímo zákon - a dále též podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. („Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí...“) - zde si takový postup (ač zákonem výslovně nestanovený) vyžaduje povaha a závažnost vady spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

Jiné případy přezkumu z úřední povinnosti nepřipadají v úvahu. Rozhodování správních soudů i samotného Nejvyššího správního soudu se v minulých letech stavělo poměrně nejednotně k výkladu § 76 odst. 3 s. ř. s. Převládal výklad, podle něž umožňovalo toto ustanovení soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu nejen z důvodu nicotnosti, ale též pro některou z vad vypočtenou v odstavci 1 ustanovení § 76 s.ř.s., aniž by to žalobce musel namítat. (*Tedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí; proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, anebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*)

Nejvyšší správní soud se opakovaně vyjádřil konkrétně k vadám podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (z důvodu porušení procesních práv v řízení před správním orgánem) tak, že i jejich existence aktivuje přezkumnou pravomoc soudu *ex offio*, ač s určitými omezeními (např. rozhodnutí publikované pod č. 272/2004 Sb. NSS, které připustilo možnost zrušit rozhodnutí i bez námítky pro vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pokud je tato vada bez dalšího patrná ze správního spisu a její závažnost brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů). Tento výklad shledal nesprávným rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nejprve ve svém usnesení ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007-161, a sice ve vztahu k vadě řízení spočívající v tom, že

---

<sup>66</sup> Baxa J., Mazanec M., Reforma správního soudnictví, Právní rádce č. 1/2002

správce daně doměřil daňovému subjektu daň poté, co již uplynula lhůta pro doměření daně podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Stejně se rozšířený senát vyjádřil ve svém usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, ve vztahu k vadě výroku rozhodnutí o správním deliktu, v němž nebyl řádně specifikován skutek, o kterém se řízení vedlo. Obě zmíněné vady byly podle Nejvyššího správního soudu vyvolány nesprávným postupem v řízení, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Rozšířený senát v těchto usneseních zdůraznil, že ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání: z toho plyne jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí, nikoli to, že takové zrušení se může stát bez námítky. To umožňuje pouze § 76 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k nicotnosti rozhodnutí; naopak vady podle § 76 odst. 1 s. ř. s. způsobují nezákonnost rozhodnutí, k níž soud přihlíží jen k námitce (Rozšířený senát ovšem připomněl i odlišný režim pro vady podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Pro úplnost v tomto usnesení dodal, že pod pojem „*vyjít najevo*“ užitý v § 76 odst. 3 s. ř. s. mohou spadat jen ty z vad uvedených v odst. 1 a 2, které objektivně nemohly být obsahem žaloby a po žalobci nebylo možno spravedlivě požadovat, aby takovou vadu v žalobě označil.

### **7.4.3 Procesní legitimace, zastoupení**

Legitimace k podání žaloby je obdobně jako v občanském soudním řádu založena na porušení veřejných práv. Nestačí tedy jen tvrzení o neúčelnosti, nehospodárnosti či nesprávnosti. Každý, kdo tvrdí (dle § 65 odst. 1 s.ř.s.), že byl rozhodnutím, které považuje za nezákonné (§ 78 odst. 1), zkrácen na svých (subjektivních) právech přímo (tj. vadným výrokem rozhodnutí) nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (zejm. vady řízení – §78 odst. 1), je oprávněn domáhat se žalobou (pokud není nepřípustná nebo rozhodnutí není ze soudního přezkumu vyloučeno), aby soud rozsudkem napadené rozhodnutí (jeho výrok) zrušil nebo vyslovil jeho nicotnost (popř. vyslovil nicotnost některého výroku rozhodnutí). Podle § 65 odst. 2 s.ř.s. není aktivní legitimace podmíněna předchozím účastenstvím. Ochrany ve správním soudnictví se lze domáhat jen na návrh a po vyčerpání všech opravných prostředků, připouští-li je zákon.

S účinností soudního řádu správního došlo ke změně předchozí právní úpravy také v povinnosti právního zastoupení. U procesně způsobilých účastníků řízení již není povinné právní zastoupení v řízení před krajskými soudy. Účastník se může nechat



zastoupit advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních právních předpisů, ale i fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Soud takové zastoupení usnesením nepřipouští, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně. Na návrh účastníka řízení (žalobce) může také soud ustanovit právního zástupce, jímž může být i advokát, pokud jsou u něj předpoklady k osvobození od soudních poplatků a je-li to třeba k ochraně jeho práv. Z citace ustanovení § 35 odst. 8 s.ř.s. vyplývá, že účastníku lze ustanovit právního zástupce tehdy, jestliže jsou splněny dvě podmínky:

- 1) jde o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků,
- 2) je-li to třeba k ochraně jeho zájmů.

*Podle § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) může být účastník na vlastní žádost usnesením osvobozen od soudních poplatků, doloží-li, že nemá dostatečné prostředky. Dospěje-li soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, žádost zamítne.*

Z tohoto ustanovení vyplývá, že účastník musí doložit, že nemá dostatečné prostředky k zaplacení soudních poplatků, nicméně i v případě, že účastník tuto skutečnost doloží, soud žádost zamítne, pokud dospěje k závěru, že se jedná o návrh, který zjevně nemůže být úspěšný. Soud žádosti zpravidla nevyhovuje v případě, že žaloba je zjevně neúspěšná (např. opožděná, podaná osobou neoprávněnou) a pokud podání žalobce má veškeré náležitosti žaloby. V této situaci soud posuzuje žalobu a zjišťuje, zda z jejího obsahu je zřejmé, jaké rozhodnutí napadá, z jakého důvodu, co žalobce vedlo k podání žaloby a čeho chce podanou písemností dosáhnout. Odlišně se posuzují žádosti o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, kde jednou z podmínek pro její přípustnost je povinné zastoupení ( § 105 s.ř.s.), z čehož vyplývá, že potřeba právního zástupce se předpokládá. Je-li podán návrh na ustanovení právního zástupce v řízení o kasační stížnosti, má soud posuzovat de facto pouze, zda byl návrh podán oprávněným účastníkem a zda jsou podmínky pro osvobození od soudních poplatků, tj. zda osvobození nasvědčují majetkové poměry účastníka řízení a není zde zjevná nemožnost úspěchu návrhu.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Výklad pojmu zjevné neúspěšnosti návrhu se liší. Některé senáty Nejvyššího správního soudu „povolují předjímat“ krajským soudům jejich rozhodnutí více, některé méně. Setkala jsem se s názorem, že krajský

#### 7.4. 4 Dokazování

Zákon sice stanoví v § 75 odst. 1 s.ř.s., že soud při svém rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (jinak je tomu v řízení o ochraně proti nečinnosti a ochraně proti nezákonnému zásahu správního orgánu), to se však vztahuje jen k rozhodnému datu. Soud je totiž dle § 77 odst. 2 s.ř.s. v rámci dokazování oprávněn doplnit důkazy, provedené správním orgánem s tím, že je má hodnotit jednotlivě i v jejich souhrnu s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

Specifickým důkazem v přezkumném soudním řízení věcí důchodového pojištění je již zmíněný posudek posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. V řízení ve věcech přiznání či odnětí invalidního důchodu je soudu uložena povinnost (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.) požádat tuto komisi o posudek. Především v odborných kruzích je kritizováno skloubení soudního řízení s posudkem z důvodu, že posudek vyhotovuje zvláštní orgán téhož ministerstva, které současně řídí jednu stranu sporu. Věcí se také zabýval Ústavní soud v nálezu č.j. II. ÚS 92/95, kde neshledal úpravu § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. s ohledem na ustanovení § 250q i 246c o.s.ř., ve znění do 31.12. 2002, která umožňovala aplikaci zásady zjištění skutečného stavu věci prováděním i jiných důkazů a také s ohledem na složení posudkových komisí MPSV, za protiústavní. Ústavní soud připomněl, že je-li to třeba k odstranění pochybností a obnovení důvěry účastníka řízení v právo, je třeba v přezkumném řízení soudním požádat o znalecký posudek. Jak bylo výše uvedeno, i když posudky posudkové komise MPSV soud hodnotí jako každý jiný důkaz, podle zásad uvedených v ustanovení § 77 odst. 2 s.ř.s. bývá zpravidla v důchodových věcech důkazem stěžejním. Soud posuzuje, zda komise zasedala v úplném složení za přítomnosti specializovaného lékaře, zda měla dostatečné množství odborných nálezů pro zpracování objektivního posudkového závěru, zda se vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi a apeluje na to, aby posudek obsahoval náležité zdůvodnění závěru zdravotním stavu a pracovní schopnosti. Náležité odůvodnění je očekáváno především v případě odnímání či snižování dávky důchodového pojištění. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8. 2008 č.j. 3 Ads 45/2008, podle něhož: *„při odnímání pobírané dávky důchodového pojištění podmíněné dlouhodobě nepříznivým zdravotním*

---

soud má v takovém případě posoudit jen to, zda byla podána kasační stížnost včas, zda je podána osobou oprávněnou a zda jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

*stavem je posudková komise MPSV ČR o to více povinna přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívá zlepšení nebo stabilizace zdravotního stavu pojištěnce při porovnání s obdobím, kdy dávka byla přiznána, případně zda odnímaná dávka nebyla přiznána na základě posudkového omylu.“*

#### **7.4.5 Odkladný účinek žaloby**

Všeobecně platí, že podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud soudní řád správní nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Ve věcech sociálního zabezpečení soudní řád správní ani jiný právní předpis neobsahují ustanovení o tom, že by žaloba měla odkladný účinek.

#### **7.4.6 Náklady soudního řízení**

Řízení ve věcech důchodového pojištění (a další viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) 549/1991 Sb.) je osvobozeno od soudních poplatků. Pokud jde o náhradu nákladů řízení, nestanoví-li s.ř.s. jinak, má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Základní právní úprava, zakotvená v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neplatí, mělo-li být právo přiznáno orgánu ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, úrazové pojištění, nemocenské pojištění, pomoci hmotné nouzi a sociální péče. Tato úprava navazuje na ustanovení § 118d odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., které uvádí, že orgány sociálního zabezpečení nemají nárok na náhradu nákladů řízení o dávkách důchodového pojištění včetně řízení před soudem. Cílem zákonodárce bylo usnadnit přístup v těchto oblastech k soudu.

#### **7.4.7 Rozhodnutí soudu**

Soud rozhoduje ve věci samé rozsudkem tak, že napadené rozhodnutí zruší, vysloví jeho nicotnost, nebo žalobu zamítne. Soud napadené rozhodnutí zruší pro jeho nezákonnost

nebo pro vady řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. V takovém případě je možné, aby soud rozhodnutí zrušil i bez nařízení jednání (§ 76 odst 1 a 2 s.ř.s.). Podle okolností může soud zrušit i rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval ve věci v I. stupni. Věc se vždy vrací zpět žalovanému k dalšímu řízení (pokud soud nezrušil prvoinstanční rozhodnutí, odvolací orgán musí rozhodnout) s tím, že žalovaný (správní orgán) je vázán právním názorem uvedeným ve zrušujícím rozsudku. Tato povinnost správních orgánů je prolomena jen v případě, že došlo ke změně skutkových okolností nebo ke změně právní úpravy. Nicotnost rozhodnutí soud vyslovuje i bez návrhu.

Usnesením rozhoduje soud v případě odmítnutí žaloby (§ 46 s.ř.s.) a zastavení řízení (§ 47 a § 62 s.ř.s.). Na rozdíl od úpravy obsažené v ustanovení § 250o o.s.ř., ve znění do 31. 12. 2002, soudní řád správní umožňuje správnímu orgánu uspokojit žalobce v průběhu soudního řízení (tato možnost byla upravena v ustanovení § 89 odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož Česká správa sociálního zabezpečení mohla vydat rozhodnutí, jímž zcela vyhoví opravnému prostředku, dokud soud nerozhodne). Soud řízení zastaví, pokud žalovaný správní orgán sdělí svůj záměr vyhovět žalobci a ten s tím vysloví ve stanovené lhůtě souhlas. Soud žalobce poučuje podle § 62 odst. 4 s.ř.s., že řízení zastaví i v případě, pokud se ve stanovené lhůtě nesdělí svůj souhlas a ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. Nové rozhodnutí poté nabývá právní moci až dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení (ustanovení § 62 odst. 2 až 5 s.ř.s.).

#### **7.4.8 Opravné prostředky**

Nový procesní předpis upravil také možnost nápravy rozhodnutí krajských soudů, a to zavedením institutu kasační stížnosti. Je sice koncipována jako mimořádný opravný prostředek, ale důvody pro její přijatelnost jsou vymezeny poměrně široce. Podat kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud, je oprávněn stěžovatel, který je zastoupen advokátem, to neplatí v případě, že má sám vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštní právních předpisů požadováno pro výkon advokacie. Ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení tím zaniklo právo podat proti rozsudkům krajských soudů odvolání i dovolání. Naopak ve věcech nemocenského pojištění, pojistného a ve věcech státní sociální podpory se podařilo prostřednictvím rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, jeho zásadních ustanovení a stanovisek sjednocovat judikaturu krajských soudů. Soudní řád správní také rozšířil okruh rozhodnutí, která podléhají soudnímu přezkumu (převážně v nemocenském pojištění). Stejně jako klesl

nápad podaných žalob, je ze statistik, které jsou uveřejňovány na webových stránkách České správy sociálního zabezpečení a na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, zřejmý významný pokles podaných opravných prostředků proti rozsudkům krajských soudů.

Kasační stížnost je tedy mimořádný opravný prostředek, koncipovaný na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. Výčet možných důvodů, pro které se stěžovatel obrací na Nejvyšší správní soud se svou kasační stížností, je obsažen v ustanovení § 103 pod písm. a) až e) s.ř.s. Kasační stížnost může být podána jen z některého důvodu v tomto ustanovení uvedeného nebo z více důvodů. Těmito důvody jsou:

a) nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován. Nezákonnosti by se soud mohl dopustit v případě, že by na věc aplikoval právní předpisy, které nedopadají na skutkový stav, anebo sice právní předpisy správné, ale jejich výklad není možné akceptovat jako správný. Nesprávně může být posouzena právní otázka nejenom z oblasti práva hmotného, ale i práva procesního. Stejně jako při přezkoumávání správních rozhodnutí podle občanského soudního řádu platilo, že zákonnost správních rozhodnutí je třeba posuzovat podle právních předpisů platných v době vydání napadeného rozhodnutí i v řízení o kasační stížnosti podané z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení, i zde posuzuje zákonnost napadeného rozhodnutí soudu podle právních předpisů účinných ke dni jeho vyhlášení, neboť jím bylo završeno jednoinstanční přezkumné řízení a skutečnost, že po skončení řízení došlo ke změně právních předpisů, je právně irelevantní, neboť soud byl při svém rozhodování vázán pouze právními předpisy účinnými v době rozhodování správního orgánu.

b) vada řízení, kterou stěžovatel důvodně namítal již v řízení správním soudem a pro kterou měl soud ve věci rozhodující napadené správní rozhodnutí zrušit. Jde o případy, kdy správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel ze skutečností, jež nemají oporu ve spisech, nebo že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, je v rozporu se spisy, anebo že při zjišťování skutkové podstaty věci došlo ze strany správního orgánu k porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a konečně i na případy, kdy za vadu řízení je

považována nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Za srozumitelné rozhodnutí se považuje takové, z něhož je jednoznačně zřejmé, jak soud rozhodl, odůvodnění rozsudku je v souladu s jeho výrokovou částí a je seznatelné, jakými důvody a úvahami se soud při rozhodování řídil.

c) zmatečnost řízení před soudem způsobená nedostatkem podmínek řízení, rozhodováním vyloučeným soudcem, nesprávným obsazením soudu, popřípadě tím, že pro účastníka nepříznivé rozhodnutí bylo vydáno v důsledku trestného činu soudce.

d) nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, pokud tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V tomto případě stěžovatel je povinen tvrdit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z některého z důvodů pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Tedy nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, popř. pro jinou vadu řízení, avšak jen tehdy, pokud vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

e) nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Předpokladem úspěšnosti kasační stížnosti spočívající na tomto důvodu je, aby soudem vydané rozhodnutí bylo v rozporu s ustanoveními soudního řádu správního upravujícími důvody odmítnutí návrhu (§46) nebo důvody zastavení řízení (§ 47).<sup>68</sup>

#### **7.4.8 Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí vydaných ve věcech důchodového pojištění**

Kromě případů, které jsou vyloučeny samotným soudním řádem, upravuje některé kompetenční výluky přímo zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podle § 89 odst. 1 jsou z přezkumu rozhodnutí vyloučena rozhodnutí, která jsou podkladem pro rozhodnutí o důchodu. Soud přezkoumá takové rozhodnutí jen při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení. Ze soudního přezkumu jsou podle § 70 s.ř.s. vyloučeny úkony správního orgánu:

- a) které nejsou rozhodnutími,
- b) předběžné povahy,
- c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem,

---

<sup>68</sup> Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. , Soudní řád správní 1. vydání Nakladatelství C. H. Beck, 2004

- d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- e) o nepřiznání či odnětí odborné způsobilosti a
- f) jejich přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Tyto úkony správního orgánu nemohou být napadeny žalobou podle § 65 a § 66 s.ř.s. Žaloba proti úkonu, který je ze soudního přezkoumání vyloučen, je nepřipustná (§ 68 písm. e), a proto je soudem odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d).

Vyloučeny jsou především úkony správního orgánu, které vůbec nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 písm. a) s.ř.s., protože se jimi nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Novější judikatura v této souvislosti mluví o aktech, které se sice třeba i prezentují ve formě rozhodnutí, ve smyslu soudního řádu správního však „rozhodnutími“ nejsou, protože nemají tento právní obsah. Na druhou stranu soud přezkoumává rozhodnutí, která svým obsahem připomínají spíše sdělení či jiný neformální úkon, ale svým obsahem zakládají, mění, ruší či závazně určují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Příkladem, kdy soud odmítne žalobu pro nepřipustnost, jsou oznámení o hromadném zvýšení dávky důchodového pojištění. Podle platné právní úpravy (i té předchozí) důchodového pojištění je možné požádat Českou správu sociální zabezpečení o vydání rozhodnutí (dříve námitky) a až proti tomuto rozhodnutí je možné podat žalobu.

Dále jsou z přezkumu vyloučeny úkony předběžné povahy, i když jsou rozhodnutími ve smyslu písm. a). Za rozhodnutí předběžné povahy správní soudy obecně považují např. „zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu nebo tzv. podkladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu. Správní řád sám pojem „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení správního řízení“ ani pojem „úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“ nedefinuje, definici neobsahuje ani soudní řád správní, a proto soudy vycházejí z výkladů podaných soudní judikaturou.

V případech výluky podle písm. d) tu jde o úkon správního orgánu, který je rozhodnutím po stránce obsahové a není úkonem jen předběžné povahy. Tímto rozhodnutím je vyjádřen pouze výsledek odborného posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí. Za takové rozhodnutí týkající se zdravotního stavu osob judikatura považovala např. rozhodnutí o poskytnutí mimořádných výhod těžce zdravotně postiženým občanům. Výluku ovšem nelze uplatnit, jestliže by takové rozhodnutí „samo o sobě“ (nejde o úkon

předběžné povahy) právně omezovalo žalobce ve výkonu jeho povolání, zaměstnání anebo podnikatelské či jiné hospodářské činnosti (v této souvislosti je v komentáři odkázáno na znění čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny).<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. , Soudní řád správní 1. vydání Nakladatelství C. H. Beck, 2004



## 8. Vybrané aktuální problémy důchodového pojištění řešené soudy

V této kapitole se budu zabývat některými dalšími rozsudky správních soudů a Ústavního soudu, které nepochybně budou mít vliv na další praxi České správy sociálního zabezpečení při rozhodování ve věcech důchodového pojištění.

Již dlouhou dobu jsou řešeny tzv. *slovenské důchody*. Dnes již ustálená judikatura Ústavního soudu zastává názor, že uzavření smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení vyhlášená pod č. 228/1993 Sb., nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, byť byl zaměstnán ke dni rozdělení České a Slovenské federativní republiky na Slovensku. Například v nálezu ze dne 11. 3. 2008 č.j. IV. ÚS 228/06 Ústavní soud vyslovil názor, že smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastních občanů, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové mezinárodní smlouvě podle vnitrostátních předpisů. Aplikací této mezinárodní smlouvy se Ústavní soud zabýval v nálezech sp. zn. II. ÚS 405/02, nebo II. ÚS 252/04, kde konstatoval, že: „Česká a Slovenská republika vznikly k 1. 1. 1993 rozdělením společného československého státu, který byl charakterizován jednotným systémem důchodového pojištění. Z hlediska tehdejšího práva bylo právně irelevantní, ve které části československého státu byl občan zaměstnán, resp. kde měl sídlo jeho zaměstnavatel.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 3. 2007 č.j. 3 Ads 21/2006 závěry Ústavního soudu neaplikoval na případ stěžovatelky, která za trvání Československa pracovala u zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části tehdejšího státu. Při rozdělení Československa si zvolila české občanství, a je tedy českou občankou. Nárok na důchod ji vznikl v 55 letech, ke dni 13. 5. 1995. V době mezi 1. 3. 1994 a 30.6. 2004 pracovala u zaměstnavatele se sídlem v České republice. Dne 31. 5. 2004 podala žádost o přiznání starobního důchodu s tím, že Slovenská Sociálna poisťovňa přiznala stěžovatelce za dobu odpracovanou u zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části Československa starobní důchod ve výši 10.574,- Sk a Česká správa sociálního zabezpečení za dobu odpracovanou v České republice částku 3.089 Kč. Nejvyšší správní soud tehdy přistoupil k využití evropského práva a aplikoval čl. 46 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, které slouží k tomu, aby při souběhu dávek nedocházelo k jejich nadměrnému krácení. Dospěl k závěru, že výše dávek přiznaných dle Smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení by byla stejná nikoliv vyšší než výše dávek vypočtených dle

nařízení Rady č. 1408/71. Ústavní soud s tímto závěrem nesouhlasil a v nálezu ze dne 3. 3. 2009 sp. Zn. I. ÚS 1375/07 označil tento postup za rozporný s čl. 46 odst. 4 nařízení č. 1408/71, jež ve spojení s čl. 6 nařízení zakotvuje výjimku z působnosti nařízení pro ty případy, kdy dosavadní smlouvy o sociálním zabezpečení, uzavřené mezi členskými státy, poskytovaly vyšší standard než ty, které vyplývají z nařízení. Vytkl Nejvyššímu správnímu soudu, že popřel dosavadní judikaturu Ústavního soudu, která tuto mezinárodní smlouvu vyložila a stanovila přednostní aplikaci ústavních principů, včetně zákazu diskriminace. Ústavní soud zdůraznil, že situace vzniklá rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky byla natolik specifická, že přijetí této mezinárodní smlouvy bylo nutné s ohledem na právní jistotu občanů v oblasti sociálního zabezpečení. Doplnil však, že tyto závěry nedopadají na důchodové nároky ostatních migrujících osob.

V jiné věci k aplikaci nařízení Rady (ES) č. 1408/71 na tzv. „slovenské důchody“ položil Nejvyšší správní soud ve věci 3 Ads 130/2008 předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru. Předkládající soud se v podstatě tázal, zda citované nařízení, respektive primární právo EU brání použití pravidla judikovaného Ústavním soudem ČR, podle kterého má být českou institucí sociálního zabezpečení zhodnocena doba pojištění na území bývalé České a Slovenské Federativní republiky před jejím rozdělením, tj. do 31. 12. 1992, k jejímuž zhodnocení je přitom příslušná Slovenská republika, tedy fakticky dvakrát, a sice jak pro stanovení nároku na dávku, tak pro stanovení její výše.

Dalším, pro praxi důležitým problémem řešeným Nejvyšším správním soudem byl případ stěžovatele, který v období od 5. 6. 1991 do 6. 1. 1992 trvale bydlel, pracoval na plný úvazek a platil si sociální pojištění v Rakousku a současně si platil pojistné jako osoba samostatně výdělečně činná v České republice. V žalobě i v kasační stížnosti argumentoval tím, že nařízení (EHS) 1408/71 je založeno na principu pojištění v jednom členském státě Evropské unie, proto měla Česká správa dobu pojištění získanou na území Rakouska vyloučit. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku ze dne 9. 10. 2009 č.j. 4 Ads 51/2009 nejprve připomněl základní principy koordinace sociálního zabezpečení obsažených v nařízení Rady č. 1408/71 a jeho prováděcím nařízením č. 574/72, která upravují oblast důchodových dávek pro migrující pracovníky. V souzené věci uvedl, že základní pravidlo stanoví použití právních předpisů toho státu, ve kterém zaměstnaná nebo samostatně výdělečná osoba skutečně vykonává svou činnost, bez ohledu na místo jejího bydliště. Článek 14 odst. 2 písm. c) nařízení, kterým byla vložena příloha č. VII, však umožňuje členským státům založit dvojí pojištění, a to v případě osoby, která je v jednom

státě zaměstnancem a ve druhém osobou samostatně výdělečně činnou. Pojistné z příjmu ze zaměstnání se pak odvádí ve státě zaměstnání a pojistné z příjmu ze samostatné výdělečné činnosti náleží státu, ve kterém je činnost vykonávána, tedy v každém státu odděleně. V takových případech správní orgán nejprve vypočte tzv. národní důchod dle vnitrostátních právních předpisů a dob pojištění, jako by daná osoba v jiných členských státech žádné doby pojištění nezískala. Druhý výpočet, tzv. dílčí důchod, se řídí podle nařízení (jde o výpočet teoretický a poměrný). Ve třetím kroku se důchody srovnají s tím, že je poživateli vyplácen ten vyšší důchod. Nejvyšší správní soud uzavřel, že doba pojištění osoby samostatně výdělečně činné na území České republiky a současně vykonávaná závislá činnost na území Rakouska zakládá dvojí pojištění, proto taková doba se hodnotí jako doba pojištění podle českých právních předpisů, a nelze ji pro stanovení osobního vyměřovacího základu vyloučit. (Při výpočtu národního důchodu se nepoužijí pravidla obsažená v čl. 47 nařízení).

Předmětem zájmu soudů jsou i rozhodnutí o nárocích na plný nebo částečný invalidní důchod v souvislosti s přezkumem rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení o nárocích pojištěnců na důchodové dávky, podmíněné dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, a činnost posudkové komise. Jde o nejcitlivější (a nejpočetnější) problémy řešené v řízení ve věcech důchodového pojištění. Podstatou sporů je v těchto věcech především posouzení invalidity a datum jejího vzniku, závislé na odborném lékařském posouzení. Jak bylo výše uvedeno, pro účely soudního přezkumu je k posouzení zdravotního stavu povolána posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., ZOPSZ). V minulosti se objevily námitky účastníků řízení (ale i polemiky odborníků) o ústavnosti tohoto ustanovení. Byla zpochybnována věrohodnost těchto posudků s argumentací, že dochází k porušení rovnosti účastníků řízení, když soud vychází z důkazů orgánu, který je v právním vztahu k protistraně. Touto otázkou se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 11. 1995 sp. Zn. II. ÚS 92/95, kde neshledal ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. protiústavním. Připomněl, že se jedná o případ povinného důkazu, který je soud povinen provést, avšak který podléhá principu volného hodnocení důkazu jako každý jiný důkaz. Uznal, že posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti, bývá důkazem stěžejním. Úkolem posudkové komise je vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi, hlavně s těmi, které namítají účastníci. Na druhou stranu je soudu umožněno, aby provedl i jiný důkaz, např. důkaz znaleckým posudkem soudního znalce, uzná-li důvodnost takového dokazování.

Na tento závěr navázal již v prvním roce svého působení i Nejvyšší správní soud, který rovněž neshledal důvod v pochybnostech o objektivitě závěrů posudkové komise jen v tom, že tato komise je orgánem Ministerstva práce a sociálních věcí.

Nejvyšší správní soud se zabýval rovněž otázkou přesvědčivosti posudkových závěrů o zániku invalidity. Při svém rozhodování vycházel z názoru uvedeném již v rozsudku Nejvyššího soudu 7 Cz 7/68, který apeloval na přesvědčivý důvod snížení stupně invalidity, především na náležitě doložené zlepšení zdravotního stavu, včetně odůvodnění toho, co vedlo posudkovou komisi k odlišnému závěru. Z judikatury z roku 2003 je zřejmé, že soud kromě zlepšení zdravotního stavu běžně uznával jako přesvědčivé důvody pro zánik původně uznané invalidity, popřípadě pro snížení jejího stupně, také stabilizaci zdravotního stavu spojenou s adaptací na situaci související např. s trvalými pórakovými následky a dále na dřívější posudkové nadhodnocení, tzv. posudkový omyl. Tyto závěry jsou soudy aplikovány dodnes, a to nejen v případě, kdy dávka odnímána není, ale i tehdy, že dávka nebyla přiznána z příčin jiných než zdravotních. (nesplnění podmínky potřebné doby pojištění - viz rozsudek NSS č.j. 4 Ads 61/2010 ze dne 11. 11. 2010.)

Do vývoje právní úpravy *důchodového pojištění*, jak bylo výše uvedeno, zasáhl Ústavní soud, když ke dni 30. 9. 2011 zrušil ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. (viz výše). Za zmínku také stojí skutečnost, že v důsledku nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2010, se očekává posun rozhodovací činnosti v otázce posuzování náležitostí rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. Objevují se již první rozhodnutí krajských soudů, z nichž je zřejmé, že požadují od ČSSZ, aby rozhodnutí o námitkách mělo stejnou „kvalitu“ jako rozhodnutí ostatních správních orgánů o odvolání.

## Závěr

V září roku 1990 byl přijat společně se scénářem ekonomické reformy i scénář sociální reformy, který měl zabránit negativním dopadům transformace ekonomiky. Jejím podstatným úkolem byl především návrat k principu sociálního pojištění založeného na odpovědnosti občana za svou budoucnost. Změny nebyly přijaty najednou, reforma probíhala v určitých etapách a na další kroky se čeká. Za jisté dovršení sociální reformy je považováno přijetí systému sociální pomoci v roce 2006, kdy došlo k oproštění od právní úpravy sociálního zabezpečení z doby před rokem 1989. V březnu 2011 byla představena sociální reforma pro rok 2011. Podle tiskové zprávy by mělo dojít k zavedení jednotného formuláře pro podávání žádostí o všechny dávky, mělo by být určeno jedno výplatní místo a v neposlední řadě by mělo dojít také ke značnému zredukování počtu dávek. V oblasti péče a zabezpečení zdravotně postižených ministerstvo předpokládá změnu ve struktuře dávek a to tak, aby nově vznikly pouze dvě agregované dávky. Pro oblast zabezpečení v hmotné nouzi předpokládá ministerstvo zpracování legislativních záměrů s cílem sjednotit výplaty různých druhů dávek a zjednodušit jejich administraci pro lepší adresnost dávek. Dále by mělo dojít k lepšímu posuzování výplaty dávek na základě příjmové situace nejenom konkrétní osoby v hmotné nouzi, ale též dalších osob, které k ní mají vyživovací povinnost s cílem podpořit odpovědnost v rámci rodiny a upřednostnit ji před odpovědností státu.

Právní úpravu přezkumu věcí důchodového pojištění nalezneme již v zákoně č. 221/1924 Sb., který upravoval pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, a zároveň obsahoval úpravu řízení před správními orgány i soudy. K provádění invalidního a starobního pojištění byla tímto zákonem zřízena Ústřední sociální pojišťovna se sídlem v Praze. Soudní přezkum byl organizován odlišně od obecné úpravy správního soudnictví, tedy věci důchodového pojištění nepodléhaly přezkumu Nejvyššího správního soudu, ale specializované soustavě soudů pojišťovacích. Ta byla sice po únoru 1948 zrušena, věci národního pojištění a jejich přezkum byly považovány za důležité, proto jejich přezkum byl svěřen soustavě obecných soudů.

Po listopadu 1989 byly věci důchodového pojištění (sociálního zabezpečení) přiřazeny k obnovenému správnímu soudnictví. Předmětem soudního přezkumu těchto věcí nebyla pravomocná rozhodnutí správního orgánu, ale rozhodnutí nepravomocná, proti nimž bylo možné podat opravný prostředek. I režim opravných prostředků věcí důchodového pojištění byl odlišný oproti žalobám, které používala obecná větev správního

soudnictví. Proti rozhodnutí krajského soudu bylo možné podat odvolání, dalším opravným prostředkem bylo dovolání proti pravomocnému rozhodnutí vrchního soudu a žaloba pro zmatečnost pravomocného rozhodnutí krajského nebo vrchního soudu, o nichž rozhodoval Nejvyšší správní soud.

Ústavním nálezem Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 byla celá pátá část občanského soudního řádu zrušena. S ohledem na složitost úpravy a připravovanou reformu správního soudnictví odložil Ústavní soud účinnost svého nálezu do 31. 12. 2002, čímž došlo ke zrušení úpravy opravných prostředků. Od té doby jsou rozhodnutí vydaná ve věci důchodového pojištění (sociálního zabezpečení) přezkoumávána v obecném režimu žalob dle soudního řádu správního, ale i přesto zde najdeme několik odchylek od obecné právní úpravy, které jsou dané povahou těchto věcí.

Reforma správního soudnictví znamenala pro přezkum rozhodnutí věcí důchodového pojištění ztrátu jedné soudní instance. Kritizováno bylo dále to, že se ztížil přístup k opravnému prostředku, čímž byl odůvodněn úbytek podaných žalob, neboť nároky na podání žaloby byly vyšší. Nejvyšší správní soud rozhodovací činností navázal na judikátorní činnost vrchních soudů ve věcech důchodového pojištění, i zde byl však zaznamenán výrazný pokles podaných opravných prostředků proti rozsudkům krajských soudů. V tomto případě byl pokles odůvodněn především povinností být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Podle názorů odborníků: *„významný pokles nápadů svědčil o těžkopádnosti přezkumu této formy jako prvního opravného prostředku po vydání rozhodnutí nositelem pojištění.“*

Právě tato skutečnost byla důvodem pro přijetí zákona č. 479/2008 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. S účinností od 1. 1. 2010 přibyl v řízení ve věcech důchodového pojištění opravný prostředek - námitka. Dle koncepce právní úpravy námitek je zřejmé, že jsou ovládány odlišnými principy od obecných opravných prostředků: Na rozdíl od „klasického“ opravného prostředku nemají námítka devolutivní charakter, rozhoduje tedy o něm stejný orgán, který rozhodl ve věci v prvním stupni, přičemž správní orgán, který rozhoduje o námitkách, není vázán návrhy účastníků.

Pokud jde o přípustnost soudního přezkumu, mají námítka charakter opravného prostředku, a proto k přípustnosti žaloby je třeba, aby účastník řízení námitku využil. Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění zůstává vyloučen jen v těch případech, ve kterých se jedná o rozhodnutí, která jsou podkladem pro rozhodnutí o důchodu, a o žádostech o odstranění tvrdosti zákona.

Do vývoje hmotněprávní i procesněprávní úpravy důchodového pojištění zasáhl několikrát Ústavní soud, přičemž pro další vývoj právní úpravy důchodového pojištění je významný náleze ze dne 23. 3. 2010, č.j. Pl. ÚS 8/2007, o čemž svědčí i skutečnost, že ihned po jeho vyhlášení počalo Ministerstvo práce a sociálních věcí připravovat legislativní úpravy tak, aby bylo možné reflektovat závěry Ústavního soudu s ohledem na finanční udržitelnosti důchodového systému.

Otázky spojené se stárnutím a s udržitelností stávajících penzijních systémů jsou u nás i v dalších evropských zemích, jedny z nejčastěji diskutovaných. Slyšíme, že důchodové systémy jsou v krizi a nebudou do budoucna schopny naplnit dnešní očekávání svých budoucích klientů (důchodců). Touto prací jsem se snažila o nastínění jak vývoje v oblasti sociálního zabezpečení, tak právní úpravy důchodového pojištění s důrazem na procesní stránku, která je pro moji práci stěžejní. Snažila jsem se neopomenout ani eventuelní budoucí vývoj v oblasti důchodového pojištění. V otázce právní úpravy důchodového pojištění pravděpodobně zastávám většinový názor naší společnosti, vyjádřený též ve zmíněném nálezu Ústavního soudu. Mám za to, že systém je nespravedlivý srovnáním výše odvodů za pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a výší přiznané důchodové dávky u klientů s vyššími příjmy, jejichž vyměřovací základ podléhá při výpočtu dávky redukcí. Souhlasím také s tím, že konstrukce dávky je zbytečně složitá. Bezesporu žadatel o dávku, který nedisponuje s širokými vědomostmi o právní úpravě a o konstrukci dávky, si nemůže sám rozhodnutí zkontrolovat. V řízeních o žalobách pak dochází k tomu, že žalobce namítá jen obecnou nesprávnost či nezákonnost.

Naopak kladně hodnotím novou právní úpravu námitkového řízení. Za předchozí právní úpravy byla ve věcech přiznání, odnětí či zamítnutí žádosti o částečný či plný invalidní důchod jediným řádným opravným prostředkem žaloba. Novou koncepcí soudního přezkumu rozhodnutí věcí důchodového pojištění přitom došlo dosud k řádně nevysvětlenému snížení podaných žalob včetně kasačních stížností. Podle mého názoru zavedením námitkového řízení došlo k posílení procesních práv účastníka řízení. Z rozsudků správních soudů je zatím zřejmé, že rozhodnutí o námitkách považují za rozhodnutí o odvolání a trvají na jejich stejné „kvalitě“. Podle mého názoru dříve správní soudy (předtím Vrchní soud v Praze) až mnoho slevily z nároků na obsah odůvodnění rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, jejíž rozhodnutí neměla ani elementární

náležitosti odůvodnění. Je třeba mít na paměti, že předmětem přezkumu jsou velmi citlivé otázky týkající se sociální situace a zdravotního stavu. Lze očekávat, že většina žadatelů či klientů nejsou odborníky v posudkovém lékařství či právními specialisty na právo důchodového pojištění, a proto by mělo být již z rozhodnutí (nikoliv až ze správního spisu) patrné, z jakého důvodu nespĺňují podmínky nároku té které dávky.



## Resumé

### Die Zusammenfassung

Im September 1990 wurde zusammen mit dem Szenar der Wirtschaftsreform auch Szenar der Sozialreform angenommen, um die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Transformation zu verhindern. Die wesentliche Aufgabe bestand in erster Linie in der Rückkehr zu dem Prinzip der Sozialversicherung auf der Grundlage des Bürgersverantwortung für ihre Zukunft. Die Änderungen wurden nicht gleichzeitig angenommen, die Reform hat in bestimmten Phasen verlief und die nächsten Schritte sind gewartet.

Die rechtliche Ausgestaltung des Rentenversicherungsüberprüfung können wir bereits im Gesetz Nr. 221/1924 Sb. finden, welches die Versicherung der Arbeitnehmer gegen Krankheit, Invalidität und Alter reguliert hat und zugleich beinhalte auch die Regelung der Verfahren vor Verwaltungsbehörden und Gerichten. Zur Umsetzung der Behinderung- und Rentenversicherung wurde die Zentrale Sozialversicherungsanstalt mit Sitz in Prag gegründet. Die gerichtliche Überprüfung wurde unterschiedlich von der allgemeinen Verwaltungsrechtsbarkeit organisiert, sodass die Rentenversicherungssachen nicht der Überprüfung des Oberste Verwaltungsgerichts, sondern dem System der Versicherungsgerichte unterstand. Die spezialisierten Versicherungsgerichte wurden nach 1948 abgeschafft, jedoch nationale Versicherungssachen waren so wichtig, dass die Überprüfung dem allgemeinen Gericht System anvertraut wurde.

Nach 1989 wurden die Sachen der Renten- und Sozialversicherung mit der erneuerten Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen. Die Materien der gerichtlichen Überprüfung dieser Fälle waren nicht die rechtskräftigen Beschlüsse der Verwaltungsbehörde, sondern die unrechtskräftige, gegen die ein Berichtigungsmittel eingelegt worden konnte. Auch der Modus der Berichtigungsmittel der Rentenversicherung war anders als bei die allgemeine Zweig der Justiz. Gegen die Entscheidung des Kreisgerichts konnte die Berufung eingelegt worden oder der Rekurs gegen die rechtskräftige Entscheidungen des Obersten Gerichts oder die Nichtigkeitsklage gegen die endgültigen Eintscheidungen des Kreis- oder Obersten Gerichts, von denen das Oberste Verwaltungsgericht entscheidet hat.

Mit dem Verfassungsgerichtserkenntnis Pl. ÚS 16/99 den 27. Juni 2001 wurde das ganze fünfte Teil der Zivilprozessordnung abgeschafft. Angesichts der Kompliziertheit der Regelung und der bevorstehenden Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat das Verfassungsgerichts die Wirksamkeit seines Erkenntnis bis 31.12. 2002 verschoben. So wurde auch die Regelung des Berichtigungsmittel abgeschafft. Seitdem sind die Entscheidungen im Falle der Rentenversicherung (Sozialversicherung) laut des allgemeinen Modus der Gerichtsordnung überprüft, aber dennoch gibt es einige Abweichungen von den allgemeinen Regeln.

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat ein Verlust einer Gerichtsstufe für die gerichtliche Überprüfung der Rentenversicherung verursacht. Auch die Erschwerung des Zuganges zu den Berichtigungsmittel wurde kritisiert, weil die Forderungen der Klage höher wurden. Das Oberste Verwaltungsgericht hat nach die Judikaturtätigkeit des Obergerichts in Angelegenheiten der Rentenversicherung angeknüpft, jedoch gab es einen deutlichen Rückgang der Berufungen gegen Urteile der Kreisgerichte. In diesem Fall wurde der Rückgang damit gerechtfertigt, mit der Pflicht bei der Gerichtsverhandlung des Kassationsbeschwerde durch einem Rechtsanwalt vertreten zu sein.

Diese Tatsache war der Grund für die Annahme des Gesetzes Nr. 479/2008 Sb. über Organisation und Durchführung der Sozialversicherung, wodurch das Gesetz Nr. 582/1991 SB. geändert wurde. Mit Wirkung vom 1.1. 2010 kam bei der Verhandlung der Rentenversicherungssachen ein neues Berichtigungsmittel an, der Einspruch. Nach dem Konzept der Regulierung des Einspruches ist offensichtlich, dass sie durch andere Prinzipien als die allgemeine Berechtigungsmittel geregelt sind: Im Gegensatz zu dem "klassischen" Berechtigungsmittel haben die Einsprüche nicht ein devolutives Charakter, entscheidet dann darüber das gleiche Organ, welches den Fall in erster Instanz entschieden hat, wobei die Verwaltungsbehörde, die um der Einspruch entscheidet, nicht von den Vorschläge der Teilnehmer gebunden ist.

Bezüglich die Zulässigkeit der gerichtlichen Überprüfung, die Einsprüche haben Charakter des Berichtigungsmittels und daher ist für die Zulässigkeit der Klage notwendig, um der Einspruch zu verwenden. Die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung der Rentenversicherungssachen ist nur in jenen Fällen ausgeschiedet, in denen um die Entscheidungen behandelt, die die Grundlage für die Entscheidung über die Rente sind, und Entscheidungen über Anträge um die Beseitigung der Härte des Gesetzes.

In die Entwicklung der materiellrechtliche und verfahrensrechtlich Ausgestaltung der Rentenversicherung hat das Verfassungsgericht mehrmals zugegriffen, für die

Weiterentwicklung der Rentengesetzgebung ist wichtig das Erkenntnis vom 23. März 2010, Nr. Pl. ÚS 8 / 2007, durch die Tatsache belegt, dass unmittelbar nach Veröffentlichung das Ministerium für Arbeit und Sozialwesen die Gesetzesänderungen vorbereiten began, damit die Beschlüsse des Verfassungsgerichts reflektieren sein sollen.

Die Fragen der Alterung und Nachhaltigkeit der bestehenden Rentensysteme sind eine der meist diskutierten nicht nur der laienhafte, insbesondere aber der fachliche Öffentlichkeit. Wir hören, dass die Rentensysteme in einer Krise sind und werden in der Zukunft nicht in der Lage sein, den heutigen Erwartungen der zukünftigen Kunden (Rentner) erfüllen. Dieser Arbeit habe ich versucht, die Entwicklung im Bereich der Sozialversicherung und Rentenversicherungsrechtsausgestaltung mit Schwerpunkt aufs Prozessverfahren zu umschreiben, was für meine Arbeit grundlegend ist. Ich versuchte auch die mögliche zukünftige Entwicklung der Rentenversicherung zu beachten. In der Frage der Rechtsangestaltung der Rentenversicherung bin ich vermutlich die mehrheitliche Einsicht unserer Gesellschaft, welche auch in der Erkenntnis des Verfassungsgerichts ausgedrückt wird. Ich glaube, dass das System im Sinne des Vergleiches der Abfuhrhöhe für Sozialversicherung und des Zuschusses der staatliche Beschäftigungspolitik und der Betraghöhe der Rente für Kunden mit höheren Einkommen ungerecht ist, deren Bemessungsgrundlage der Reduktion unterstand. Ich stimme auch, dass die Leistungskonstruktion unnötig kompliziert ist. Der Anspruchsberechtigte, der nicht umfassende Kenntnisse der Gesetzgebung und Leistungskonstruktion hat, ist nicht in der Lage, die Entscheidung selbst zu überprüfen. In die Gerichtsverhandlungen kommt dann vor, dass der Kläger nur allgemeine Unrichtigkeit oder die Gesetzwidrigkeit einwendet.

Im Gegenteil, positiv bewerte ich die neue Gesetzgebung des Einspruchsverfahrens. Nach die bisherige Rechtangestaltung war in die Fragen der Zuerkennung, Wegnehmung oder Verweigerung einer teilweisen oder vollen Invalidenrente die Klage einzig richtiges Berichtigungsmittel. Ein neues Konzept der gerichtlichen Überprüfung der Gerichtbeschlüsse der Rentenversicherungssachen bringt bisher ungeklärte Reduktion der Klage zuzüglich Kassationsbeschwerde. Meiner Meinung nach bring die Einführung des Einspruchsverfahrens die Positiontärkung des Verfahrensbeteiligte. Die Urteile der Verwaltungsgerichten zeigen bisher klar, dass sie die Entscheidung über die Einsprüche als die Entscheidung über die Berufung betrachten und bestehen auf der gleichen "Qualität". Meiner Meinung nach haben die Verwaltungsgerichten (vorher Obergericht in Prag) zuviel aus den Forderungen auf den Inhalt der Begründung der Entscheidung der Tschechische Verwaltung der Sozialversicherung erlassen, derer Entscheidung keine

grundsätzliche Gehörigkeiten der Begründung hatte. Es sei daran erinnert, dass die Materie der Überprüfung sehr empfindlichen Themen über die soziale Lage und Gesundheitszustand sind. Es kann daher erwartet sein, dass die Mehrheit der Bewerber oder Kunden keine Experten bei der Vertrauensmedizin oder Rentenversicherung sind, und deshalb sollte bereits aus der Entscheidung (nicht erst aus der Verwaltungsakte oder den Kreisgerichtsentscheidungen) offensichtlich, aus welchem Grunde die Anrechtbedingungen der Leistung nicht erfüllen. Meiner Meinung nach missachten die Gerichte den Grundsatz, dass die Gerichte nicht die Aufgabe des Verwaltungsrechts ersetzen sollen.

## Použitá literatura

### ***Odborná literatura:***

- Bakeš, M. a kolektiv Finanční právo, 5. vydání, Praha 2009
- Bělina, M. a kol.: Československé právo sociálního zabezpečení, UK Praha 1989
- Černá, J., Trinnerová, D., Vacík, A.: Právo sociálního zabezpečení, 1. vydání, Aleš Čeněk, Dobrá Voda u Pelhřimova 2002
- Galvas, Gregorová.: Sociální zabezpečení, MU Brno 2000
- Gregorová, Z.: Důchodové systémy, MU, Brno 1998
- Jemenka L., Pondělíčková K., Bohadlo D., Správní řád, 2. Vydání, C. H. Beck, Praha 2009
- Kalenská, M. a kol. Československé právo sociálního zabezpečení, Panorama, Praha 1986
- Klíma, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Koldinská K., Pikorová G., Švec L., Tomeš I.: Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, 1. Vydání, C. H. Beck, Praha 2007
- Koldinská, K. Sociální právo, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2007
- Krebs V. a kol.: Sociální politika, 2. vyd., Codex Bohemia, Praha 2002
- Ondruš R., Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918-1948 a jejich využití v současné aplikační praxi, Linde Praha 2001
- Pieters, D.: Základní principy sociálního zabezpečení. ESF MU, Brno 1997
- Pikorová G.: Sociální zabezpečení osob migrujících v rámci Evropské unie, MPSV 2010
- Potůček, M.: Sociální politika, 1. vyd., SLON, Praha 1995
- Přeb J., Voříšek, V.: Důchodové pojištění v České republice, 5. vyd., Anag Olomouc 1999
- Tomeš I., Sociální politika, Scioklub 2001
- Tröster P., a kolektiv, Právo sociálního zabezpečení, 4. Vydání, C. H. Beck, Praha 2000
- Tröster P., a kolektiv, Právo sociálního zabezpečení, 7. Vydání, C. H. Beck, Praha 2009

- Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. , Soudní řád správní 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2004
- Vostatek, J.: Sociální a soukromé pojištění, 1. vyd., Codex Bohemia Praha 1996

### **Časopisy:**

- Aplikované právo
- Národní pojištění
- Právní rádce
- Právní rozhledy
- Právní zpravodaj

### **Odborné články:**

- Baxa j., Mazanec M, Reforma správního soudnictví, Právní rádce č. 1/2002
- Bezděk, V. *Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reformy)*. I. díl. Praha: Česká národní banka, 2000. Výzkumné publikace ČNB – sekce měnová: Č. 25. 62 s.
- Gajdošík, D.: První zkušenosti z posuzování zdravotního stavu v námitkovém řízení pro účely důchodového pojištění, časopis Národní pojištění 5/2010
- Langer. R.: Přezkum a aktuální posouzení v činnosti posudkových komisí MPSV, Národní pojištění č. 1/2010
- Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - I. díl, Právní rozhledy 7/1994
- Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - II. díl, Právní rozhledy 8/1994
- Mazanec M., Mates P.: Úvahy a fakta o správním soudnictví - III. díl, Právní rozhledy 9/1994
- Ramianová M.: Lékařská posudková služba ČSSZ v roce 2010, Národní pojištění č. 3/2010
- Tomeš I., Koncepce systému sociální pomoci VÚPSV Bratislava, č. 14/1991
- Tomeš I., Ohlédnutí za významným dílem našich předků, Národní pojištění, 2004 č. 6

- Trnka, J. Změny v důchodovém pojištění (Právní rádce 3/2004, s. 4)
- Veselý J., Námitkové řízení ve věcech důchodového pojištění, Právní rozhledy 18/2009
- Veselý J., Historie soudního přezkumu věcí sociálního zabezpečení, Aplikované Právo 2/2007
- Vlašín J., Změny v soudním přezkumu věcí sociálního zabezpečení

### **Internetové stránky:**

- 80. let sociálního pojištění- [http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/5572A3BE-22CD-46D3-A31F-2BA0076C1C63/0/publikace\\_80letSP.pdf](http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/5572A3BE-22CD-46D3-A31F-2BA0076C1C63/0/publikace_80letSP.pdf)
- [www.psp.cz](http://www.psp.cz)
- [www.cssz.cz](http://www.cssz.cz)
- [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)
- [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)
- [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)
- <http://eur-lex.europa.eu>

### **Ostatní:**

- Právní slovník
- Důvodová zpráva k zákonu č. 151/2002 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 155/1995 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 582/1991 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č.407/2008 Sb.

## **Abstrakt**

Cílem mé práce je snaha poukázat na významné změny právní úpravy důchodového pojištění včetně předpisů upravující řízení před správními orgány a soudy, přičemž největší důraz se snažím klást na změnu právní úpravy, platné od 1. ledna 2010, jejíž účinností došlo k nejzásadnějším změnám v řízení ve věcech důchodového pojištění od roku 1992, kdy nabyl účinnost zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Přestože je tématem mé práce „Řízení ve věcech důchodového pojištění“, považovala jsem za důležité do jejího obsahu začlenit vznik, vývoj, vymezení pojmu a popsání systému práva sociálního zabezpečení, jehož je důchodové pojištění součástí. Až ve druhé části, po přehledu hmotněprávní úpravy, se dostávám ke stěžejnímu tématu mé práce, kde nejprve nastiňuji, jak je pojem řízení definován v odborné literatuře a vymezuji právní úpravu, podle níž správní orgány postupují při svém rozhodování. Další část jsem věnovala přezkumnému řízení soudnímu, kde nejprve popisuji vývoj správního soudnictví ve vybraných evropských zemích a rovněž na našem území. Poté se snažím o komparaci právní úpravy přezkumu rozhodnutí dle občanského soudního řádu a soudního řádu správního, v rámci něhož charakterizuji jednotlivé fáze soudního řízení a snažím se poukázat na odlišnosti od obecné právní úpravy, dané povahou těchto věcí. Závěrečnou kapitolu jsem věnovala vybraným rozsudkům Nejvyššího správního soudu, které bezesporu mají a hlavně budou mít vliv na další praxi České správy sociálního zabezpečení při jejím rozhodování. Některé další související rozsudky krajských soudů, Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu zmiňuji přímo v textu.

## **Abstract**

I chose the topic because of its attractiveness, topicality and, not least because I encounter these problems in my daily practice. The aim of my work is to highlight the significant changes to the pension insurance legislation, including the rules governing the procedure before administrative bodies and courts. Hereat, I try to lay most emphasis on the amended legislation effective as of January 1, 2010, which has brought the most far-reaching changes in the proceedings in pension insurance matters since 1991, when Act No. 582/1991 Coll., on Organization and Implementation of Social Security, came into force.



I have broken down the work into two main parts: Part I deal with the substantive aspect of pension insurance. Although the theme of my work is: “Proceedings in matters of pension insurance scheme“, I thought it important to integrate its creation, development, term definition, and description of social security law system, which comprises the pension insurance scheme. Then, in Part II, after review of the material enactment, I get to the principal theme of my work, where I first outline how the concept of proceedings is defined in the literature and then I define the rules under which the administrative authorities shall act in their decisions. The next part is devoted to the judicial review proceedings where I first describe the development of administrative justice in the selected European countries and also in our country. Then I try to compare the enactment of review of a decision under the Code of Civil Procedure and the Administrative Procedure Code. Here I characterize each stage of judicial proceedings and try to point out the differences from the general legislation, implied by the nature of these matters. The final chapter focuses on selected rulings of the Supreme Administrative Court, which undoubtedly affect and principally will affect the future practice of the Czech Social Security Administration in its decision making. Some other related judgments of regional courts, the Supreme Administrative Court, and the Constitutional Court are mentioned directly in the text.

## **Klíčové pojmy:**

Sociální zabezpečení- Social Security

Právo důchodového pojištění- Pension insurance Law

Řízení ve věcech důchodového pojištění- Proceedings in matters of pension insurance scheme