

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**Rozhodování České správy sociálního zabezpečení
o dávkách důchodového pojištění**

**Deciding of the Czech Social Security Administration upon
benefits from pension insurance**

vypracoval: Mgr. Roman Růžička

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, za použití zdrojů a literatury v ní uvedených. Tato práce nebyla využita k získání jiného ani stejného titulu.

V Praze dne 1. 12. 2013

Roman Růžička

Poděkování:

Děkuji Evě Kotschy a Otakaru Ludvíkovi za jejich připomínky a kritiku.

Seznam základních zkratk:

- zdp - zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- zopsz - zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Obsah

Úvod	1
Kapitola I. Důchodové pojištění	13
Oddíl 1. Důchodové pojištění jako součást systému sociální ochrany	13
Oddíl 2. Účast na důchodovém pojištění.....	17
Oddíl 3. Doby pojištění, náhradní doby pojištění, vyloučené doby.....	21
Oddíl 4. Organizační uspořádání sociálního zabezpečení.....	32
Kapitola II. Prameny práva důchodového pojištění	39
Kapitola III. Dávky důchodového pojištění	47
Oddíl 1. Nárok na dávky důchodového pojištění a jejich výplatu	47
Oddíl 2. Jednotlivé druhy důchodů.....	67
Kapitola IV. Zahájení řízení o dávku důchodového pojištění	78
Oddíl 1. Pojem řízení o dávku důchodového pojištění	78
Oddíl 2. Informativní osobní list důchodového pojištění	81
Oddíl 3. Žádost o přiznání důchodu	83
Kapitola V. Dokazování	93
Oddíl 1. Požadavky na dokazování.....	93
Oddíl 2. Důkazní prostředky	98
Kapitola VI. Výpočet výše důchodu	108
Kapitola VII. Rozhodnutí	114
Oddíl 1. Rozhodovací proces a jeho vlastnosti	114
Oddíl 2. Důsledky aplikace - tvrdost právních předpisů	130
Oddíl 3. Rozhodnutí a jeho vlastnosti	133
Kapitola VIII. Námitky a další prostředky nápravy	144
Oddíl 1. Námitky	144
Oddíl 2. Postup dle ustanovení § 56 zdp, mimořádné opravné prostředky a další žádosti	149
Oddíl 3. Rozhodnutí o odstranění tvrdosti	162
Kapitola IX. Přeplatky na dávkách důchodového pojištění	172
Oddíl 1. Odpovědnost za přeplatek	172
Oddíl 2. Další povinnosti vrátit přeplatek	179
Kapitola X. Soudní přezkum rozhodovací činnosti	182
Oddíl 1. Správní soudnictví – žaloba proti rozhodnutí	182
Oddíl 2. Ústavní soud	189
Závěr	195
Summary.....	204
Seznam pramenů	205
Abstrakt.....	210
Abstract.....	210
Klíčová slova / Key words	210

Úvod

Jeden příklad vydá za tisíc slov. Pro příklad praktického dopadu rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení ve věci dávek důchodového pojištění jistě nebude muset čtenář této práce chodit daleko. Pokud se otázka důchodů netýká přímo jeho, je více než pravděpodobné, že se týká některého z jeho příbuzných, blízkých či někoho jiného z jeho okolí. Tuto skutečnost lze důvodně předpokládat s ohledem na počet obyvatel České republiky, z nichž v současnosti Česká správa sociálního zabezpečení eviduje přibližně 2,8 milionu důchodců, kterým je vypláceno více než 3,5 milionu důchodů.¹

S ohledem na skutečnost, že se otázka výplat důchodů ze systému důchodového pojištění týká téměř každého, je tato problematika předmětem mnoha diskuzí, a to nejen na odborné úrovni, což vede k tomu, že dané téma ve společnosti prakticky zlidovělo. Přitom jeho právně velice složitá podstata zůstává často nepoznána. Pouze povrchní poznání příslušné právní úpravy a mnohdy až její desinterpretace jsou výsledkem zjednodušujícího mediálního obrazu dané problematiky a současně skutečnosti, že si pojištěnci bez dalšího ověření správnosti osvojují mezi nimi šířící se nesprávné informace, případně informace sice správné, nicméně podané v nepatřičném kontextu. Typicky se pak žadatelé spoléhají na informace zastaralé. Danému stavu neprospívá ani dostupná odborná literatura, neboť ta je prakticky vždy věnována zejména popisu hmotněprávní úpravy. Její autoři však často zapomínají upozornit na problémy aplikační praxe. Souhrnné odborné kritické pojednání o rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení a aplikačních problémech, které tuto činnost doprovázejí, by případný zájemce hledal marně. Přitom je však nezpochybnitelné, že právě až aplikace práva je v konečném důsledku relevantní, neboli že až aplikační praxe je konstitutivní pro otázku *quid iuris*. Pro adresáta právní normy totiž není relevantní teoretické či akademické poznání práva. Relevantní je pouze důsledek výsledku aplikace práva orgánem sociálního zabezpečení, resp. obecně řečeno správním orgánem. Správně položená otázka tedy zní: „co je po právu?“, nýbrž: „Jaký bude faktický důsledek aplikace práva orgánem

¹ Viz 4. strana výroční zprávy 2012 (http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/A1301F7E-24AD-4CF9-8650-52EE3B158EE2/0/cssz_vz_2012.pdf; stav ke dni 31. července 2013).

veřejné moci, resp. jak odpoví na otázku, co je po právu ' takovýto orgán veřejné moci?'. Touto prací se poptávku po odpovědích na tuto otázku pokusím uspokojit. Další, byť z hlediska nákladu publikace této práce nadmíru optimistickou, ambicí je pak zlepšení rozhodování České správy sociálního zabezpečení.

K výše uvedenému neuspokojivému stavu nesprávného pochopení provádění důchodového pojištění nemalou měrou přispívá i samotná právní úprava a její časté změny.² Předmětná právní úprava je předně charakteristická svou pojmovou precizností. Míra této preciznosti významně přesahuje preciznost pojmů obecného jazyka. Jazyk těchto právních norem se tak stává techničtějším, pro jejich adresáty vzdálenějším a při jeho užívání ztrácí na spolehlivosti lidská intuice. Na tomto místě je třeba podotknout, že pojmovou precizností rozumím stanovení velice ostré hranice významů jednotlivých pojmů, se kterými právní úprava operuje, a které pro své účely proto často samostatně definuje.

Tato vlastnost právní úpravy má při její aplikaci Českou správou sociálního zabezpečení současně za následek výrazné posílení role jazykové výkladové metody na úkor ostatních metod interpretace. K tomuto přístupu k aplikaci práva důchodového pojištění mám však opodstatněné výhrady. Jedním z cílů této práce je proto poukázat na skutečnost, že absolutní preference jazykového výkladu a současná rezignace na ostatní výkladové metody může představovat ve svém důsledku rezignaci na požadavek dosahování spravedlnosti. Takováto koncepce by totiž byla možná pouze za předpokladu (zejména z hlediska jazykové formulace) dokonalého práva. Právo ovšem dokonalé není a dle mého názoru nelze výrazové nedostatky zákonodárce při komunikování právní normy přičítat k tíži adresátům těchto norem. V rámci této práce budu proto usilovat o vyslovení legitimních důvodů pro odmítnutí tohoto vyhraněného přístupu, a naopak se pokusím předestřít důvody pro užívání takové formy (metodologické plurality) interpretace právní úpravy, která bude činit právo spravedlivějším, tj. jejíž výsledek se může lišit od výsledku výkladu omezeného pouze na užití jazykové metody interpretace. Pokusím se tak zprostředkovaně poukázat

² V období od 1. 1. 2011 do 27. září 2013 bylo přijato a stalo se účinným 16 změn zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. V témže období bylo přijato a stalo se účinným 21 změn zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Účinky dalších již přijatých změn teprve nastanou.

i na fakt, že právo není hodnotou samou o sobě, neboť slouží, resp. musí sloužit, pouze jako prostředek dosahování spravedlnosti. Tento prostředek je přitom třeba užívat (tj. právo interpretovat) tak, aby bylo dosahováno jeho účelu, tedy spravedlnosti. Interpretace má tedy dle mého názoru primárně sloužit k činění práva spravedlivějším, nikoliv méně spravedlivým.

Jsem si však zároveň vědom praktických limitů interpretace práva stanovených zejména požadavkem předvídatelnosti jeho aplikace. Nelze-li tedy spravedlnosti dosáhnout ani při využití všech dostupných interpretačních metod, nezbude, neexistují-li tedy dostatečně přesvědčivé důvody pro rozhodnutí *contra legem*, než odkázat účastníka řízení na možnost využití speciálního institutu důchodového pojištění, jímž je odstranění tvrdosti. Tento institut v podstatě legalizuje morální normy, umožňuje tak zdánlivě libovolné odchýlení se od textu zákona a obchází zásadu *dura lex, sed lex*.

V rámci této práce se tedy budu zabývat i tímto institutem a v této souvislosti budu poukazovat mimo jiné rovněž na vzájemné hranice možností interpretace a možnosti užití institutu odstranění tvrdosti. Především, že odstraněním tvrdosti je třeba rozumět specifický proces prominutí (odhlédnutí od) nenaplnění hypotézy právní normy nebo její části. Jinými slovy lze za odstranění tvrdosti považovat prominutí nesplnění určité zákonné podmínky, jejíž splnění se vyžaduje pro přiznání důchodu nebo pro přiznání důchodu ve vyšší výši. Zejména se v této souvislosti zaměřím na analýzu podstaty rozhodování o odstranění tvrdostí, tj. na upřednostnění morálky před legalitou, a pokusím se nalézt limity míry této preference. Cílem práce je v této souvislosti tedy nalézt odpověď na otázku, zda je institut odstranění tvrdosti legitimním prostředkem, jehož užití je při rozhodování o důchodech veřejné moci k dispozici. Pokusím se rovněž upozornit na skutečnost, že se výsledek tohoto procesu ve svých důsledcích shoduje s výsledkem interpretace právní normy, typicky interpretace ve formě užití metody analogie ve prospěch účastníka řízení.

Vysoká míra pojmové preciznosti právních předpisů s sebou nicméně nese i jiné projevy než jen svádění k jednoznačné preferenci jazykového výkladu. Zejména je jím vysoká pojmová provázanost jednotlivých pojmů a institutů (a to napříč právními předpisy upravujícími problematiku důchodového pojištění), jež má za následek vysoké

časové a intelektuální nároky na porozumění práva důchodového pojištění. Pro vysvětlení uvádím, že pojmovou provázaností rozumím stav, kdy je jeden pojem právním předpisem definován pomocí dalších pojmů, přičemž i tyto pojmy jsou právním předpisem opět dále definovány prostřednictvím dalších pojmů. Dochází tedy k řetězení legálních definic, jež se projevuje tak, že pro porozumění jednomu pojmu je nezbytné dohledat význam dalšího pojmu, jehož prostřednictvím je původně sledovaný pojem definován, přičemž tyto pomyslné řetězce definic mohou mít relativně mnoho článků, a to dokonce obsažených nejen na různých místech jednoho právního předpisu, ale i v různých právních předpisech.

Tento rys právní úpravy tedy dále výrazně znesnadňuje porozumění jejím adresátům, pojištěncům. Příčina tohoto efektu je následující. Popsaný negativní rys právní úpravy důchodového pojištění odráží fakt, že pojmosloví příslušných právních předpisů je svým významem mnohdy zcela vzdálené běžně zavedeným významům těchto pojmů užívaných obecným jazykem. Případně jde o pojmy, které nemají v obecném jazyku vůbec svůj ekvivalent. V takovém případě jde tedy o nově a pouze pro účely dané právní normy vytvořené výrazové jazykové prostředky, jejichž význam mohou adresáti právní normy seznat právě pouze z právního předpisu. Pokud adresáti právních norem přikládají legálním pojmům význam, které tyto pojmy mají v obecném jazyce, nezbytně dochází k nedorozuměním a k nenaplnění jejich očekávání. Pochopení významu určitého pojmu nebo institutu přitom vzhledem k jejich vzájemné provázanosti obvykle vyžaduje při čtení právního předpisu systematický přístup hraničící s požadavkem právního vzdělání. Zákonodárce tedy klade v tomto ohledu na adresáty právních norem značně vysoké nároky. Dlužno dodat, že natolik vysoké, že jim mohou pojištěnci obvykle jen stěží dostát. Zejména je přitom třeba uvažovat relevantní skupiny adresátů právních norem, v jejichž případě je aplikace právní úpravy aktuální, tj. v jejichž případě je právě rozhodováno. Takto vysoké požadavky jsou tak v podstatě kladeny na osoby vysokého věku, osoby ovdovělé, invalidní a na sirotky, a to navíc ve chvíli, kdy se tyto osoby zpravidla nacházejí v tíživé situaci. V této souvislosti zmíním i potřebu důsledného plnění poučovací povinnosti orgány sociálního zabezpečení s tím, že příslušné informace mají být pro pojištěnce nejen dostatečné, ale i jim přiměřeně podané.

Významným prvkem, který pochopení právní úpravy ještě více znesnadňuje je rovněž dynamika, se kterou se terminologie právních norem mění. Při rozhodování o důchodech totiž zásadně bývá relevantní nejen terminologie, již právní normy užívají v době rozhodování, ale i podstatná část terminologie právních předpisů účinných po dobu, která je v daném případě rozhodná pro dokazování. Tuto skutečnost bude tato práce reflektovat. Nicméně předesílám, že tato práce nebude věnována historickému srovnávání právních úprav účinných v různých obdobích. Pokud budu upozorňovat na konkrétní proběhnuvší změny právní úpravy, budu tak činit pouze proto, abych poukázal na fakt, že pro pojištěnce je klíčová právní úprava účinná výhradně v době rozhodování o důchodu, přičemž předcházející právní úprava je relevantní pouze v tom rozsahu, v jakém na ní odkazují přechodná ustanovení. Jinými slovy upozorním na skutečnost, že pojištěnec nemá v průběhu aktivní účasti v systému důchodového pojištění jistotu, jakým způsobem bude jeho účast posouzena v době, kdy v jeho případě nastane zákonem předvídaná sociální událost.

Praktická nesrozumitelnost vlastního obsahu, kontextu a často i samotného textu právního předpisu pro veřejnost, tedy pro adresáty právních norem, má mnohdy za následek nepřiměřená očekávání výsledku rozhodovací činnosti příslušných správních orgánů. Žadatelé o důchod kvůli této faktické nepřístupnosti poznání práva obvykle nezbývá než se spoléhat na mediálně vděčné, avšak často zavádějící, případně neaktuální informace, které ve svém výsledku dlužno dodat otřásají kredibilitou nositele důchodového pojištění. V případě, že Česká správa sociálního zabezpečení rozhoduje určitou otázkou odlišně od obecně rozšířeného povědomí a očekávání, dochází ke ztrátě důvěry v instituci i samotný systém. Tato nepříznivá skutečnost se může projevit například zvýšením počtu podaných opravných prostředků a žalob proti jejím rozhodnutím. I mírné procentuální zvýšení by přitom mělo s ohledem na vysoké absolutní počty rozhodnutí enormní dopady na provozuschopnost České správy sociálního zabezpečení, resp. správních soudů. Stran popsaného efektu by však zejména došlo k navození či podpoře charakteristické negativní společenské atmosféry, která vede k posilování přesvědčení, že se zjednodušeně řečeno „důchodu stejně nedožijeme, a když ano, tak nám nebude stačit ani na úhradu základních životních potřeb“. Takové smýšlení má za následek rezignaci na budoucnost v podobě obcházení povinného placení pojistného ve prospěch zvýšení objemu peněžních prostředků

pro současnou spotřebu či v případě subjektivně zodpovědnějších osob ve prospěch spekulativních forem zajištění, jakou je v lepším případě investování prostřednictvím neznámých fondů do zcela neznámých investičních nástrojů. Z uvedeného je patrné, že rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení má, samozřejmě v celkovém kontextu politiky sociální ochrany, širší než pouze individuální rozměr. Její dopad je celospolečenský. Tímto celospolečenským rozměrem se ovšem v této práci nebudu blíže zabývat. Z dalšího textu práce by přesto mohlo vyplynout pro čtenáře jisté ponaučení. Dílčím cílem této práce totiž je u čtenáře posílit pocit odpovědnosti za budoucí výsledek reakce systému důchodového pojištění na sociální událost, jež v jeho případě nastane, resp. může nastat. Pokud bude čtenář této práce po jejím přečtení průběžně sledovat svou účast na důchodovém pojištění a bude si průběžně ověřovat u České správy sociálního zabezpečení, zda má tento orgán sociálního zabezpečení v úřední evidenci důkazy o této účasti, bude tento cíl práce splněn.

Zejména se v souvislosti s výše uvedeným zaměřím na problematiku dokazování a s ní neodmyslitelně spjaté otázky faktické důkazní nouze při prokazování skutečností, které jsou sice pro rozhodování o důchodu rozhodné, avšak nastaly mnoho let před vlastním rozhodovacím procesem. Obtížnost zpětného prokazování dávno minulých skutečností je nabíledni. V této souvislosti se pokusím pro některé specifické případy akcentovat nezbytnost a spravedlivost preference zásady volného hodnocení důkazů před lpěním na legální důkazní teorii, jejíž užití zvláštní procesněprávní úprava důchodového pojištění v některých případech předpokládá.

Dokazování se však budu věnovat i z odlišného úhlu pohledu. Zaměřím se na střet principu materiální pravdy a požadavku na rychlost a efektivitu, resp. hospodárnost, řízení a pokusím se vylíčit specifika rozhodování o důchodech, která dle mého názoru ospravedlňují v odůvodněných případech částečný ústup z lpění na přednosti požadavku zjistit skutečný stav věci bez důvodných pochybností ve prospěch efektivního, tj. rychlého a minimálně nákladného, reagování systému důchodového pojištění na nastalé sociální události. Jinými slovy se pokusím vylíčit důvody svého přesvědčení o tom, že rychlá reakce systému důchodového pojištění je pro řešení nastalé sociální události pojištěnce vhodnější než reakce byť o něco adekvátnější, avšak opožděná. V této souvislosti budu rovněž akcentovat

požadavek ekonomie dokazování. Tvrdím, že mezi výsledkem dokazování a náklady na jeho provedení existuje nepřehlédnutelný vztah. Smysl má dokazování pouze v případě, že se prokázání určité skutečnosti nebo jejího opaku projeví ve výši důchodu. V opačném případě smysl dokazování mít nebude. Klíčové přitom je, že v případě důchodového pojištění lze potřebnost provedení dokazování určité skutečnosti posoudit předem.

Téma této rigorózní práce jsem zvolil i s ohledem na to, že rozhodovací praxe České správy sociálního zabezpečení je každodenně testována vysokým počtem účastníků řízení, od žadatelů o důchod, přes žadatele o změnu jeho výše až po účastníky řízení zpochybňující svou odpovědnost za přeplatky na dávkách důchodového pojištění. Stran veřejnosti je rozhodovací praxe České správy sociálního zabezpečení vystavena i prověřování její kvality cestou správního soudnictví a v neposlední řadě politickým vlivům. Není jistě třeba zdůrazňovat, že rozhodování České správy sociálního zabezpečení má markantní dopad na výdajovou stránku státního rozpočtu, a správné a zákonné rozhodování je tedy i v ekonomickém zájmu České republiky. Téma rigorózní práce jsem tedy zvolil s ohledem na jeho společenský význam.

Další důvod zvolení tohoto tématu představuje skutečnost, že je otázka důchodů v současnosti velice aktuální. A to jak v souvislosti s pravidelně zmiňovanou ekonomickou krizí, a tedy potřebou snižovat mandatorní výdaje státu v krátkodobém horizontu, tak v souvislosti s předpokládaným demografickým vývojem populace a nacházením dalších cest k zabezpečení osob, zejména pro případ stáří, formou soukromého důchodového spoření. V této souvislosti tato práce, byť to není jejím cílem, odhalí jistá úskalí, která v sobě skrývá dlouhodobost účasti na pojištění a jí doprovázející časté změny právní úpravy. Změny právní úpravy důchodového pojištění jsou, jak jsem již zmínil výše, velice časté, a to i přesto, že v případě „státního“ důchodového pojištění lze hovořit o systému, který je již prověřený. V případě „soukromého“ důchodového spoření však historický vývoj zcela chybí. Předpokládám proto, že po přečtení této práce bude čtenář k takto neprověřenému systému spíše skeptický, a bude se snad tak moci lépe rozhodnout, zda vloží svou důvěru a peněžní prostředky do zatím neprověřeného systému. Nicméně opět předesílám, že si tato

práce neklade za cíl podat analýzu důchodového spoření, ani jeho komparaci s důchodovým pojištěním.

Dané téma rigorózní práce jsem po zralé úvaze zvolil i s ohledem na vlastní poznání rozhodovací praxe České správy sociálního zabezpečení v rámci výkonu právnické profese v jejích službách, kdy jsem se přímo podílel na rozhodování tohoto orgánu ve druhé instanci. Při vypracování této práce tak nezůstávám odkázán pouze na texty právních předpisů, judikaturu a literaturu, ale hlouběji analyzovat rozhodovací činnost mi dovoluje i má praktická zkušenost. Při sepisování práce budu nicméně vést v patrnosti, že poznání rozhodovacího procesu na straně správního orgánu je potenciálně omezující, jelikož by mohlo vést k určité tendenci vnímat celý proces nadměru formálně a mechanicky. Jsem si však vědom toho, že smysl každého jednotlivého řízení je vždy třeba hledat na straně účastníka řízení, a nikoliv na straně správního orgánu, neboť veřejná správa je službou veřejnosti. Celý proces by měl odpovídat tomu, aby výsledkem řízení bylo spravedlivé rozhodnutí, které v ideálním případě zcela řeší sociálně tíživou situaci, v níž se účastník řízení nachází.

Žadatel o dávku důchodového pojištění je často na přiznání dávky důchodového pojištění zcela odkázán, a obrací se proto na kompetentní správní orgán s důvěrou v to, že v jeho věci bude spravedlivě rozhodnuto a jeho situace bude zdárně vyřešena nebo bude k jejímu řešení alespoň významně přispěno. V případě, že je mu dávka důchodového pojištění přiznána, nemá již zpravidla tendenci výši dávky zpochybňovat a s výsledkem se spokojuje. O uvedeném svědčí fakt, že roční nápad námitek, tj. řádného opravného prostředku, odpovídá přibližně 15 tisícům podání, přičemž Česká správa sociálního zabezpečení přiznává ročně přibližně 250 tisíc důchodů.³ V zájmu poznání věci a získání uceleného pohledu na ni jsem se rozhodl zúčastnit se řízení o dávku důchodového pojištění zároveň v pozici žadatele. S ohledem na úzkou škálu dávek důchodového pojištění a specifický proces dokazování jsem se v roli figuranta rozhodl pro podání žádosti o invalidní důchod, a to zřejmě jako jeden

³ Viz informace zveřejněné Českou správou sociálního zabezpečení dostupné na adrese <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/2012-02-03-poc-et-vsech-duchodcu-mezirocne-vzrostl-o-54-tisic.htm>; stav ke dni 31. července 2013. Poměr je ještě výraznější, neboť vůči celkovému počtu námitek nezohledňuje celkový počet prvoinstančních rozhodnutí, tj. zohledňuje rozhodnutí, jimiž je důchod přiznáván, ale již ne ta, která znějí na snížení či odnětí důchodu nebo na úhradu přeplatku na důchodu.

z mála žadatelů ve víře, že má žádost bude zamítnuta. Především, že jsem se nenacházel v žádné tíživé sociální situaci a absolvoval jsem dané řízení z čistě vědeckých důvodů předem rozhodnut se případně přiznané dávky důchodového pojištění vzdát. O pocit odkázanosti na rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení je má zkušenost sice chudší, nicméně pro účely této práce byly získané zkušenosti dle mého soudu dostačující.

Struktura práce

Při strukturování obsahu práce jsem se rozhodl v zásadě vycházet z postupu ideálního žadatele o dávku důchodového pojištění a jeho jednotlivých kroků na cestě za kýženým výsledkem. Domnívám se, že jde o nejvhodnější možný přístup, neboť nejvíce odpovídá pohledu osoby, v jejímž zájmu je řízení vedeno. Základ struktury obsahu práce tedy bude odrazem jednotlivých fází správního řízení a následného rozhodování soudů.

Při psaní práce budu vést v patrnosti, že aktuálnost popisu hmotněprávní úpravy by neměla s ohledem na její časté změny dlouhého trvání. Práci proto pojmu dostatečně obecně, aby nebylo zpracování tématu těsně závislé na aktuální právní úpravě, přitom však dostatečně konkrétně, aby čtenář získal konkrétní představu o rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení. Přestože bude práce koncipována nadčasově, pro úplnost uvádím, že odráží stav právní úpravy účinné ke dni 1. 10. 2013.

Při celkovém strukturování práce jsem uvažoval potřebnost zahrnout do práce jak alespoň v hrubých rysech hmotněprávní úpravu, tak úpravu procesněprávní. V této souvislosti je však nezbytné podotknout, že tato práce odráží stav právní úpravy důchodového pojištění v tom smyslu, že ani zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů ani zákon č. 582/1991 Sb., o provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů nelze považovat za ryze hmotněprávní nebo ryze procesněprávní předpis. Právní úprava obsažená v těchto dvou předpisech je natolik propojená, že tuto skutečnost musí respektovat i struktura

této práce. Tato práce tedy není přísně rozdělena na část věnovanou hmotnému právu a část věnovanou procesnímu právu.

Zároveň při koncipování struktury této práce vedu v patrnosti specifičnost pojmosloví a institutů právní úpravy důchodového pojištění, jež vyžaduje od čtenáře při čtení práce jisté předporozumění. Proto věnuji popisu těchto institutů, pojmů a popisu pramenů právní úpravy první pomyslnou část práce, jež se bude sestávat ze tří kapitol. Jsem přesvědčen, že definitivní významy jednotlivým pojmům a institutům důchodového pojištění vtiskává až aplikační praxe. Neomezím se proto pouze na text zákona, ale na praktických příkladech se pokusím vystihnout podstatu těchto pojmů, ukázat jejich význam v souvislostech, a zprostředkovat tak jejich lepší pochopení. Vzhledem ke skutečnosti, že tato část nebude tvořit hlavní těžiště práce, přizpůsobím této skutečnosti její rozsah. Byť budou proto informace obsažené v této části podány v poměrně koncentrované podobě, bude čtenář práce upozorněn na jednotlivých místech formou odkazu na další text práce na skutečnost, že na daném místě pouze naznačená problematika aplikace určitého institutu bude v práci dále podrobně rozebrána. Takovéto strukturování práce považuji za jediné vhodné, neboť pouze při této koncepci lze dostát požadavku na poskytnutí přesných a úplných informací, přičemž nedojde k jejímu neúměrnému zatížení stálým opakováním všech relevantních souvislostí. Opačný přístup by buď vedl k tomu, že čtenáři budou poskytnuty informace přesné a úplné jen zdánlivě, nebo k tomu, že dojde k výraznému znásobení rozsahu práce. Ani jeden z těchto přístupů nepovažuji za správný. V této souvislosti upozorňuji čtenáře neznalého důchodového pojištění, aby nepropadal při neúplném porozumění obsahu prvních kapitol skepsi. Pro účely další části práce jistě postačí vědomost existence určitých institutů a jejich smyslu. První kapitoly jistě není třeba, ačkoliv k tomu bude jejich čtivost vybízet, číst vícekrát.

Smyslem prvních třech kapitol této práce bude tedy poskytnout čtenáři dostatečně podrobnou představu o právních předpisech a jednotlivých institutech důchodového pojištění, teprve jejichž znalost mu plně umožní dokonalé pochopení následujícího textu práce. Následující kapitoly budou tedy z obsahu prvních třech kapitol vycházet, a nebudou v nich proto již zmíněné instituty opakovaně podrobně popisovány. Přesto si dovoluji tvrdit, že pro čtenáře bude práce přínosná i v případě,

že nebude mít předchozí znalost právní úpravy důchodového pojištění a ani nebude prvním třem kapitolám věnovat přílišnou pozornost.

Pro vlastní práci stěžejní kapitoly již budou reflektovat jednotlivé fáze poznání fungování aplikační praxe z pohledu žadatele o důchod.

Čtvrtá kapitola bude věnována zahájení řízení o dávku důchodového pojištění a informování žadatele o tuto dávku. Následující kapitola bude věnována specifickým formám dokazování skutečností relevantních pro rozhodování o dávkách důchodového pojištění. V šesté kapitole podám vysvětlení základní mechaniky výpočtu dávky důchodového pojištění. V sedmé kapitole se zaměřím na vlastní rozhodovací proces, jeho vlastnosti a faktory ovlivňující jeho výsledek. Zejména přitom budu věnovat pozornost interpretaci právních norem důchodového pojištění. Obsahem osmé kapitoly bude popis prostředků, jimiž jsou měněny poměry založené rozhodnutími České správy sociálního zabezpečení na úrovni správních orgánů. V deváté kapitole bude samostatně analyzována otázka rozhodování o přeplatcích na dávkách důchodového pojištění. V poslední kapitole se budu věnovat správnímu soudnictví a vlivu soudní moci na rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení obecně.

Tato práce bude tedy rozdělena na dvě pomyslné části, z nichž první bude tvořit popis relevantních pojmů a institutů důchodového pojištění a vysvětlení jejich smyslu, zatímco druhá bude věnována takřka výhradně aplikaci těchto pojmů a institutů. Z povahy věci není možné tyto dva okruhy vzájemně propojených otázek jednoznačně oddělit, proto budou jednotlivé kapitoly rovněž vzájemně obsahově propojeny. Práci bude tedy nejvhodnější číst jako jeden nedílný celek. Zároveň však bude možné číst pouze její jednotlivé části, neboť tyto části budou prostřednictvím odkazů propojeny s ostatními v dané souvislosti podstatnými částmi práce. Pokusím se tímto způsobem usnadnit čtení práce čtenáři, který nebude mít předchozí znalost problematiky důchodového pojištění, nebude mu vlastní příslušné názvosloví a nebude mít zájem na jeho hlubším poznání, jakož i čtenáři, pro něhož by čtení prvních tří kapitol představovalo pouze opakování si již poznaného.

Pro účely této práce budu volit zejména analytickou metodu. Při analýze právních předpisů ve zněních účinných k různým datům budu volit za účelem vysvětlení dopadu novelizací metodu srovnávací. Především, že tato práce si neklade za cíl podrobně popsat jednotlivé podmínky nároků na jednotlivé dávky důchodového pojištění, resp. akademicky hodnotit vhodnost nastavení těchto podmínek. Pokud se zaměřím na konkrétní otázky týkající se vhodnosti aktuální právní úpravy podmínek nároků na důchody, budu tak činit jen okrajově a nad rámec tématu této práce.

Předmětem této práce není pouze samotná právní úprava důchodového pojištění, jinými slovy text zákona. Předmětem této práce je mnohem spíše aplikace právní úpravy Českou správou sociálního zabezpečení, tj. jí užívaný výklad příslušných právních norem. Kritice tedy nebudu primárně podrobovat vlastní právní úpravu důchodového pojištění, ale výklad této právní úpravy, tj. aplikační praxi, přičemž moje kritika nebude postrádat návrhy z mého pohledu vhodnějších způsobů řešení.

Výše uvedené metody by měly zaručit úspěšné dosažení cíle této práce. Tím je souhrnně řečeno podrobná analýza rozhodování o důchodech z hlediska počtu vydaných rozhodnutí snad nejčinnorodějšího správního orgánu se zaměřením na výše popsané aspekty této činnosti, odhalení a popsání úskalí, která čekají na žadatele o dávky důchodového pojištění a jejich poživatele, uvedení dle mého názoru vhodných způsobů, jak těmto nástrahám čelit, a v neposlední řadě v případě zjištění možného zlepšení rozhodovací praxe navržení dle mého názoru vhodného řešení.

Poté, co jsem upoutal Vaši pozornost, dovoluji mi přejít k vlastnímu textu práce.

Kapitola I. Důchodové pojištění

Oddíl 1. Důchodové pojištění jako součást systému sociální ochrany

Předtím, než se budu věnovat rozboru rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení, která se bezprostředně týká dávek důchodového pojištění, považuji za nezbytné stručně představit systém důchodového pojištění v kontextu ostatních nástrojů sociální politiky státu. Důchodové pojištění je třeba chápat jako součást širšího rámce, který se obvykle nazývá sociální ochrana a jehož smyslem je zabezpečit osoby, v jejichž zájmu je celý systém vytvořen a udržován, v nepříznivých sociálních situacích, které jsou důsledkem nastávání tzv. sociálních událostí. Jinými slovy se tedy v takto širokém smyslu sociální ochranou rozumí soubor všech nástrojů, kterými stát přispívá k řešení obtížných životních situací, které vedou k ekonomické nebo sociální nouzi a které jednotlivci nejsou schopni řešit vlastními silami nebo silami své rodiny či sousedskou výpomocí. Tento pojem se nicméně používá i v užším smyslu. *Stricto sensu* pojem sociální ochrany zahrnuje sociální zabezpečení (tj. nárokové systémy sociálního pojištění a státního zaopatření) a sociální pomoc a služby (tj. fakultativní systémy přiznávané potřebným rozhodnutím oprávněných institucí). Důchodové pojištění, kterým se tato práce zabývá, je přitom součástí právě oněch nárokových systémů, tedy součástí sociálního zabezpečení.

Zmínil jsem tzv. sociální události. Pokud se hovoří o sociálních událostech, mají se jimi na mysli právní události, tj. skutečnosti, které vznikají nezávisle na vůli subjektů a se kterými právní normy sociálního práva⁴ spojují vznik, změnu nebo zánik práv a povinností. V této souvislosti je třeba poznamenat, že tato definice neplatí, ostatně jako prakticky žádná z definic, beze zbytku. Typickou sociální událostí, která závisí obvykle alespoň do jisté míry na lidské vůli v podobě plánovaného početí, je narození člověka. V oblasti důchodového pojištění je takovou sociální událostí například stáří. Zda ho člověk dosáhne či nikoliv závisí také na tom, jakým způsobem dbá o své zdraví,

⁴ Sociálním právem se nerozumí ucelené právní odvětví, nýbrž soubor jednotlivých právních norem upravujících systémy sociální ochrany v širokém smyslu. Blíže Koldinská, K. Sociální právo, 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 23 s. Obvyklejším a zažitéjším je nicméně, zřejmě pro snadnější identifikaci pramenů, užívání pojmu právo sociálního zabezpečení. Obsah tohoto pojmu je ovšem ze své podstaty užší, než je obsah pojmu sociální právo, a tento pojem je tedy pro účely definice sociální události dle mého názoru méně vhodný.

bezpečnost atd. Současně má jedinec často možnost ovlivnit nejen vznik sociální události, ale také délku jejího trvání. Typickým příkladem bude skutečnost, kdy jedinec přestane být invalidním v důsledku rehabilitace či podstoupení lékařského zákroku. Jako další příklad může posloužit konec trvání sociální události v podobě ovdovění v důsledku uzavření nového manželství. Jak v tomto případě, tak v případě zániku invalidity spojuje právo s ukončením trvání sociální události i zánik nároku na příslušnou dávku důchodového pojištění.

Smyslem sociálního zabezpečení je poskytnout pomoc lidem v případě poměrně široké škály sociálních událostí; nemoci, nezaměstnanosti, zdravotního poškození a invalidity, pracovního úrazu a nemoci z povolání, stáří, mateřství, rodičovství a úmrtí živitele. Takto alespoň vymezila obsah sociálního zabezpečení Úmluva o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102) přijatá roku 1952 Mezinárodní organizací práce.⁵

Pokud zmiňuji pojem sociální zabezpečení, je zřejmě vhodné krátce poznamenat, že tento výraz nemusí být vždy chápán pouze jako činnost, ale lze jej chápat i jako finální stav, kterého má být dosaženo. V této souvislosti však bývá používán spíše termín sociální bezpečnost. Pro účely této práce i této kapitoly nicméně ponechám stranou výklad různých pojetí popisovaného systému a dovolím si poukázat pouze na to nejdůležitější, a to jest, že tím, kdo sleduje účel dosažení sociální bezpečnosti, resp. kdo vykonává tuto činnost, je stát. Stát na sebe přebírá díl odpovědnosti za budoucnost svých občanů (případně dalších osob). K tomu, aby stát mohl danou činnost vykonávat, a tedy systematicky usilovat o dosažení svého cíle, musí být vybaven patřičnými nástroji. Vedle sociálního zaopatření (či podpory), sociální pomoci a sociálních služeb je tímto nástrojem sociální pojištění.

Obvykle lze rozlišovat následující druhy sociálního pojištění: úrazové, nemocenské, zdravotní, v mateřství, ve stáří, invalidity, pozůstalých, pojištění v nezaměstnanosti, rodinné (rodinné přídavky). Z uvedeného výčtu je na první pohled

⁵ Uveřejněná ve formě sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce zákonů pod č. 461/1991. Na mezinárodní úrovni je sociální zabezpečení, resp. právo na něj, podrobně rozvedeno v dalších úmluvách Mezinárodní organizace práce. Stran již citované úmluvy se jedná o Úmluvu o rovnosti zacházení (č. 118), úmluvy č. 35 – 40, 48, 128 a 138. Blíže Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 13 - 14 s.

patrné, ke kterým sociálním událostem se jednotlivá pojištění vztahují. Systém důchodové pojištění, tedy jedna složka systému sociálního pojištění, se přitom vztahuje pouze na případy smrti, dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, invalidity, nezaopatřenosti dítěte a dosažení určitého věku.⁶

Z výše uvedeného plyne, že systém důchodového pojištění je nástrojem, kterým stát přispívá k řešení pouze vybraných sociálních událostí. To, jaké sociálně či ekonomicky nepříznivé situace bude stát jednotlivcům pomáhat řešit, za jakých podmínek a jaké k tomu užije nástroje, je otázkou politickou, resp. v konečném důsledku otázkou ekonomickou, a nikoliv právní. Tato práce si proto neklade za cíl hodnotit funkčnost systému sociální ochrany ani posuzovat vhodnost užití důchodového pojištění, jakožto jejího nástroje, pro řešení jednotlivých typů sociálních událostí. Při posuzování každého jednotlivého případu nastání sociální události u konkrétní osoby je však třeba vést v patrnosti, že důchodové pojištění je pouze jedním z mnoha nástrojů sociální ochrany a jako takové samo o sobě nemusí sociální událost řešit dostatečně. Jednotlivé prvky sociální ochrany by přitom měly být ve vzájemném souladu a měly by se doplňovat, tvořit dostatečně hustou sociální síť. Co se tak může zdát z hlediska důchodového pojištění jako selhání systému, může být z odstupu, tj. optikou všech nástrojů sociální ochrany, vnímáno naopak jako funkční. S tím přitom pevně souvisí i nastavení systému do takové podoby, aby nemohl být, či alespoň ne příliš snadno, zneužitelný. Jednoduchým příkladem provázanosti prvků sociální ochrany je přiznání starobního důchodu v natolik nízké výši, že pojištěnec bude mít možnost využít dávky z nepojistného systému, např. příspěvku na bydlení, na nějž mu vznikne nárok právě pro nedostatečný měsíční příjem. Jeho celkový měsíční příjem ze systému státní sociální podpory a důchodového pojištění pak bude z hlediska nákladů na řešení jeho tíživé sociální situace dostatečný. Sociální systém se v daném případě ukáže jako funkční. Může přitom dojít i k opačné situaci, která se však bude

⁶ Rozsah působnosti zákona o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je přitom vymezen v ustanovení § 1 odst. 1 cit. zákona úžeji. Dle tohoto ustanovení je tímto zákonem upraveno důchodové pojištění pro případ stáří, invalidity a úmrtí živitele. Jak nicméně plyne z dalších ustanovení zákona, resp. z podmínek nároků na jednotlivé dávky důchodového pojištění, vztahuje se zákon i na další sociální události, jako je například dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, pro nějž absentuje schopnost vykonávat výdělečnou činnost, a to u osob, u nichž došlo zároveň k další sociální události, a to k úmrtí živitele. Tyto osoby mají nárok na sirotčí důchod na základě splnění podmínky nezaopatřenosti uvedené v ustanovení § 20 odst. 3 písm. c) citovaného zákona.

zdat pojištěnci již méně příznivá, nicméně o to více paradoxní, a to když přiznání vyššího starobního důchodu bude mít za následek zánik nároku na příspěvek na bydlení. Lze tedy shrnout, že z hlediska jednotlivce není podstatné, jaký konkrétní nástroj či jejich kombinaci stát v jeho případě k řešení sociální události užije. Jedinou podstatnou věcí zůstává celková výše peněžního plnění a to, zda tato částka bude postačovat k řešení dané sociální události.

Dávky důchodového pojištění jsou, jak bylo předznamenáno výše, vypláceny ze systému důchodového pojištění (tedy součásti širšího rámce sociálního pojištění). Sociální pojištění lze „*charakterizovat jako povinný finanční systém, kterým se občan sám nebo někdo jiný občana povinně zajišťuje pro případ budoucí sociální události*“.⁷ V této souvislosti považuji vzhledem k nové zákonné úpravě soukromého důchodového spoření za potřebné alespoň okrajově zmínit jednotlivé pilíře tzv. důchodového systému, aby nedocházelo ke stírání rozdílů mezi pojmy důchodové pojištění a spoření. Obvykle se hovoří o třech pilířích důchodového systému, přičemž tato práce se týká pouze pilíře prvního. Třetí pilíř představuje tzv. penzijní připojištění, resp. ode dne 1. 1. 2013 doplňkové penzijní spoření (dle zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů). Druhý pilíř je potom tvořen od téhož data zcela nově a jedná se o tzv. důchodové spoření (dle zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů). O dávkách z těchto dvou pilířů nerozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení. Zatímco u druhého a třetího pilíře se akumuluje kapitál, který je dále investován s cílem ho zhodnotit⁸ a následně vyplácet (ať již jednorázově či v opakujících se dávkách) tomu, kdo uzavřel s penzijní společností smlouvu o důchodovém spoření, resp. o doplňkovém penzijním spoření, v případě důchodového pojištění je tomu jinak. U prvního pilíře je garantem výplaty dávek důchodového pojištění stát, u soukromých spoření nikoliv. Rozdílné je i pojetí financování jednotlivých pilířů. Již od konce druhé světové války

⁷ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010 16 s.

⁸ Současně je však třeba podotknout, že výsledkem důchodového spoření může být i ztráta. Užití pojmu spoření pro institut, který svou povahou odpovídá mnohem více pojištění, může být v této souvislosti matoucí. Pro zajímavost lze uvést, že distribuce důchodového spoření podléhá dohledu České národní banky, jež v jiných případech např. prezentaci investičního životního pojištění jako spoření kvalifikovala jako nekalou obchodní praktiku. Takováto forma prezentace byla hodnocena jako účelové zastírání skutečnosti, že výsledkem nabízeného finančního produktu může být i ztráta.

došlo v rámci důchodového pojištění v důsledku vysoké inflace, a tedy znehodnocení nastřádaného pojistného, k přechodu od fondového financování pojištění k metodě průběžného financování známé jako pay-as-you-go (PAYG). Vybrané pojistné je při této metodě obratem přerozdělováno mezi příjemce dávek důchodového pojištění na základě principu solidarity ekonomicky aktivních s poživateli dávek důchodového pojištění. Z hlediska věkového průměru těchto dvou skupin osob se obvykle hovoří také o solidaritě mezigenerační. Princip solidarity se přitom projevuje i při následném výpočtu výše dávky důchodového pojištění (blíže kapitola VI. Výpočet výše důchodu).⁹ V rámci soukromého spoření se naproti tomu uplatňuje princip individuálního strádání pojistného v rámci penzijního fondu, a tato metoda tedy není principem solidarity ovládána.

Oddíl 2. Účast na důchodovém pojištění

Dalším principem ovládajícím důchodové pojištění (dále též jen „pojištění“)¹⁰ je princip povinné účasti. Povinná účast na důchodovém pojištění je uložena zákonem, který stanoví okruh povinně pojištěných osob a okruh povinných plátců pojistného. Stejně tak zákon stanoví věcný rozsah pojištění, tj. definuje pojištěné sociální události, podmínky vzniku a trvání nároků a jejich výši, a dále stanoví způsob správy a financování důchodového pojištění. Tímto právním předpisem je zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zdp“). Taxativní výčet osob povinně účastných důchodového pojištění (dle ustanovení § 2 odst. 1 zdp) obsahuje (při splnění dalších zákonných podmínek jako je například účast na nemocenském pojištění či dosažení rozhodného příjmu) ustanovení § 5 zdp. Okruh těchto osob se však průběžně mění, a proto by nemělo větší význam na tomto místě specifikovat jeho aktuální rozsah. Obecně lze jen uvést, že dochází k rozšiřování v oblasti náhradních dob pojištění.¹¹

⁹ K otázce principu solidarity a ekvivalence blíže srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010 či nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/94 ze dne 12. dubna 1995.

¹⁰ Jedná se zároveň o legislativní zkratku zavedenou ustanovením § 1 odst. 1 zdp.

¹¹ Blíže k náhradním dobám pojištění srov. oddíl 3. této kapitoly.

Účastnit se důchodového pojištění lze i dobrovolně. Pojištění jsou dle ustanovení § 6 odst. 1 zdp účastny osoby starší 18 let, jestliže podaly přihlášku k účasti na pojištění a účast na pojištění se týká v daném ustanovení taxativně vypočtené doby. Nejčastějším případem je doba vedení v evidenci úřadu práce (resp. krajské pobočky Úřadu práce České republiky) jako uchazeče o zaměstnání, pokud jim po dobu této evidence nenáleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci. V budoucnu by mohla být v praxi zřejmě častá i zákonem předpokládaná dobrovolná účast na pojištění za dobu soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v České republice.¹² Klíčovou se tato doba může stát při sledování splnění potřebné podmínky doby pojištění pro vznik nároku na důchod, neboť za tuto dobu, která není sama o sobě ze zákona dobou pojištění, lze doplatit pojistné a účastnit se tak pojištění zpětně bez dalšího omezení. Otázkou nicméně zůstává, zda bude současná právní úprava, a tedy i tato možnost zpětného doplacení pojistného, zachována pro období, kdy osoby, jejichž studium již není dobou pojištění, dosáhnou důchodového věku a budou žádat o starobní důchody. Potenciální nepříznivé změně právní úpravy by bylo zřejmě vhodné předejít včasnou dobrovolnou účastí na pojištění.

Osoby starší 18 let se mohou důchodového pojištění dobrovolně účastnit i po jinou než v zákoně taxativně vymezenou dobu. Pro tuto účast postačuje pouze podání přihlášky, zákon však limituje rozsah takovéto dobrovolné účasti na důchodovém pojištění. Takováto účast na pojištění je možná v rozsahu nejvýše deseti let; za dobu přede dnem podání přihlášky je přitom účast na pojištění možná nejvýše v rozsahu jednoho roku bezprostředně před tímto dnem. V tomto případě tedy jednotlivé osoby musejí podat přihlášku k účasti na pojištění včas a nemohou se spoléhat na to, že pokud později nezískají k jimi požadovanému datu přiznání důchodu potřebnou dobu pojištění, pojistné jednoduše doplatí. Tím by jinak byl samozřejmě již zcela narušen princip pojištění jakožto prostředku ochrany proti nastání pojistné, resp. sociální, události v budoucnosti.

¹² S ohledem na znění ustanovení § 5 odst. 1 písm. m) zdp, dle něhož platí, že pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně osoby, které se soustavně připravují na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v České republice, a to pouze po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let v období před rokem 2010. Blíže v oddílu 3., pododdílu náhradní doby pojištění.

Lze tedy obecně shrnout, že účast na důchodovém pojištění je zásadně povinná pro ekonomicky aktivní osoby, přičemž pojištění se mohou účastnit dobrovolně všichni starší 18 let. Doba, po kterou jsou osoby účastny důchodového pojištění, se potom nazývá, při splnění dalších podmínek, dobou pojištění (dle ustanovení § 11 zdp). Osoby, které jsou nebo dříve byly účastny pojištění, a to bez ohledu na délku této účasti, se přitom nazývají pojištěnci.

Hledisko časové působnosti právního předpisu

Klíčovou otázkou ovšem je, kdy je tomu tak. Kdy, tedy za jaké období, určitá osoba získala dobu pojištění. Okruh povinně pojištěných osob se v čase proměňuje spolu se změnami zákona upravujícího oblast důchodového pojištění. Tyto právní normy však vždy obsahují přechodná ustanovení, která v principu zachovávají nároky získané na základě předchozí právní úpravy. Například v případě zdp je tomu tak v ustanovení § 13, dle jehož znění se za dobu pojištění považují též (tj. stran doby pojištění upravené přímo v zdp) doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud za ni bylo zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. V tomto ustanovení se má na mysli zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném k 31. 12. 1995. Stejně tak i tento dřívější zákon odkazuje v otázce posouzení doby pojištění (resp. dle terminologie citovaného zákona doby zaměstnání) na předchozí právní úpravu. Jednotlivá přechodná ustanovení se tak řetězí až k právní úpravě, která byla účinná toho data, pro které je určitá doba posuzována, tedy kdy byla tato doba pojištění získána. Takto formulovaný princip ochrany nabytých práv lze vysledovat i při posuzování vzniku nároku na dávku důchodového pojištění dle dřívější právní úpravy a jeho zachování i pro období účinnosti úpravy pozdější, tj. právní úpravy účinné v době, kdy se o dávce důchodového pojištění rozhoduje. Přechodná ustanovení nových právních předpisů pravidelně upravují režim pro ty pojištěnce, kteří již získali nárok na důchod podle dříve účinné právní úpravy. Zejména pak mají takováto přechodná ustanovení smysl přirozeně v případě, že je nová úprava v otázce posouzení vzniku nároku přísnější.

Z dikce citovaného ustanovení § 13 zdp nicméně dále plyne, že zákonodárce pro posouzení předchozí doby zaměstnání jako doby pojištění ve smyslu zdp klade další podmínky. Nemusí tak být (a také není) příliš častou výjimkou, že se určitá doba pojištění získaná za účinnosti jiné právní úpravy za dobu pojištění podle nové právní úpravy již nepovažuje. V tomto případě bylo tedy omezeno zhodnocení doby studia. Výše zmíněný princip zachování nabytých práv tedy není uplatňován zcela bez výjimky. Rozsah uplatnění předcházející právní úpravy je vždy určen v přechodných ustanoveních aktuálně účinné právní úpravy.

Jak je z daného ustanovení rovněž patrné, zákonodárce toto v podstatě přechodné ustanovení, kterým je dosahováno ochrany nabytých práv pojištěnců, formuluje cestou rozšiřování významu aktuálního legálního pojmu. V tomto případě tak rozšířil pojem „doba pojištění“ zavedený s účinností ode dne 1. 1. 1996 o další doby účasti v systému důchodového pojištění. Nebylo-li by citovaného přechodného ustanovení, aktivní účast v systému důchodového pojištění by mohla být pojištěnci zhodnocena pouze nejdříve od roku 1996, tj. od prvního roku zavedení pojmu „doba pojištění“. Jinými slovy řečeno, pojištěnec by v průběhu života získával „doba zaměstnání“ nadarmo. Tato legislativně technická metoda má své opodstatnění zejména v potřebě udržet srozumitelnost výpočtu důchodu. Systém výpočtu může při této koncepci totiž operovat pouze s aktuální terminologií, tj. není zatížen pojmoslovím předcházejících právních předpisů, a je tak srozumitelnější. Takováto cesta je dle mého soudu standartní. Lze tedy obecně uvést, že zajištění principu ochrany nabytých práv bývá realizováno cestou rozšiřování obsahu aktuálního pojmosloví.

Obecně lze pak dodat, že nebylo-li by přechodných ustanovení, nebylo by prakticky možné žádné předchozí skutečnosti, které nastaly za účinnosti předchozích právních úprav, při posuzování nároku na důchod zhodnotit. Současně je však třeba zdůraznit, že i tato přechodná ustanovení bývají měněna, a je proto vždy třeba sledovat datum účinnosti právního předpisu, který tato ustanovení mění. Otázka časové působnosti právní normy má tedy v případě právní úpravy důchodového pojištění enormní význam. Výslovně podotýkám, že pokud aktuálně účinný právní předpis odkazuje na právní předpis účinný přede dnem účinnosti tohoto nového právního předpisu, je odkazováno na právní předpis, který tomuto dni bezprostředně

předchází. Je však třeba si uvědomit, že i tento právní předpis obsahuje obdobná přechodná ustanovení a na ně je aktuálně účinným přechodným ustanovením rovněž odkazováno. Dochází tedy k řetězení odkazů a touto cestou se stává aplikovatelným ten předpis, který byl účinný v době, která je pro posuzování určité skutečnosti rozhodná.

„Mezi další základní principy důchodového pojištění v České republice patří princip jednotné úpravy. Pro jednotlivé skupiny pojištěnců, tj. zaměstnance v pracovním poměru, osoby ve služebním poměru, osoby samostatně výdělečně činné, členy družstev a ostatní skupiny pojištěnců, platí jednotné zásady pro nároky na důchody a jejich výpočet.“¹³ Působnost zdp se tedy vztahuje na všechny osoby bez rozdílu. V právním řádu neexistuje paralelní systém důchodového pojištění určený pouze pro vybrané skupiny osob. Ode dne 1. 1. 2019 by neměl zdp dle ustanovení § 74 reflektovat ani dříve uplatňovanou kategorizaci zaměstnání, tj. nemělo by docházet ke zvýhodňování některých profesí z preferovaných pracovních kategorií (typicky v hornictví) v podobě snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod a zvyšování starobního důchodu (§ 76a zdp) v rámci jednotného systému důchodového pojištění. Na příkladu „hornických“ důchodů je přitom patrné, nakolik určité zájmové skupiny dokáží ovlivnit legislativu ve svůj prospěch.

Oddíl 3. Doby pojištění, náhradní doby pojištění, vyloučené doby

Doby pojištění

Jak bylo naznačeno výše, doby pojištění jsou definovány v ustanovení § 11 až 14 zdp. S ohledem na skutečnost, že splnění podmínky potřebné doby pojištění je sledováno při posuzování vzniku nároku na všechny druhy dávek důchodového pojištění, považuji za vhodné věnovat této otázce samostatný oddíl.

¹³ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 203 s.

Zákonné podmínky pro zhodnocení určité doby jako doby pojištění jsou rozmanité a liší se podle jednotlivých skupin pojištěnců.¹⁴ Mnohdy přitom bývá poměrně složitou právní otázkou, zda lze tvrzenou dobu považovat za dobu pojištění či nikoliv. Právní norma, která je při posouzení aplikována, bývá obsažena v mnoha ustanoveních právního předpisu. Nadto je vždy třeba zvažovat i intertemporální účinky právního předpisu, který je účinný ke dni vydání rozhodnutí, jímž je důchod přiznáván.

Pro účely této práce se nicméně pokusím tyto podmínky obsažené v zdp (tedy podmínky pro doby pojištění po 31. prosinci 1995) zobecnit. Předně je však třeba rozlišovat účast na pojištění a dobu pojištění. Účast na pojištění určité osoby je nutnou podmínkou pro hodnocení této doby její účasti jako doby pojištění, nikoliv však podmínkou postačující. Zdp klade pro hodnocení doby účasti na pojištění jako doby pojištění další podmínky. Skutečnost, že je určitá osoba účastna pojištění tedy ještě nezbytně neznamená, že tato osoba získává dobu pojištění.¹⁵

Typickým reprezentantem první a z hlediska počtu členů i nejširší pomyslné skupiny pojištěnců jsou zejména zaměstnanci v pracovním poměru a dále například zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti či osoby ve výkonu trestu odnětí svobody zařazené do práce. Podmínkou účasti na pojištění je v jejich případě účast na nemocenském pojištění. Podmínkou hodnocení této účasti na pojištění jako doby pojištění je to, že za posuzovanou dobu bylo v České republice zapláceno pojistné¹⁶ a dále skutečnost, že tyto osoby dosáhly na základě výkonu jejich činnosti příjmů započitatelných do vyměřovacího základu, leda by jich nedosáhly pro tzv. omluvné důvody. Omluvné důvody jsou specifikovány v ustanovení § 16 odst. 4 zdp a jedná se též o tzv. vyloučené doby (typicky se jedná o dočasnou pracovní

¹⁴ Blíže v ustanovení §§ 5 až 14 zdp.

¹⁵ V zdp je užíván při sledování splnění podmínky nároku na důchod slovního spojení „pojištěnec získal potřebnou dobu pojištění“. Jedná se v podstatě o projev legislativně technické úspornosti a nahrazení spojení „pojištěnec byl účasten pojištění po dobu, která je dobou pojištění, v potřebném rozsahu“. Současně je však z užitého slovního spojení patrná i povaha samotného institutu doby pojištění. Dobu pojištění lze dle mého názoru chápat jako veličinu, jejíž základní jednotkou je den pojištění. Zdp přitom předpokládá, že pojištěnec musí pro dávku důchodového pojištění vždy získat určitý počet těchto jednotek. Dle mé zkušenosti tento pohled odpovídá pohledu žadatele o důchod, který obvykle sleduje zejména to, kolik dnů pojištění v jeho případě schází ke vzniku nároku na dávku. Zároveň ale slouží i k lepšímu pochopení samotného mechanismu posouzení vzniku nároku na důchod.

¹⁶ Dle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

neschopnost nebo péči o děti ve věku do čtyř let). Se zavedením tzv. stropů na pojistné souvisí výjimka z podmínky zaplacení pojistného. Podmínka zaplacení pojistného se považuje za splněnou v případě, že pojistné nebylo zaplaceno jen proto, že tyto osoby dosáhly v kalendářním roce stanoveného maximálního vyměřovacího základu pro pojistné.¹⁷ Podmínka zaplacení pojistného se považuje dále za splněnou v případě, kdy zaměstnavatel pojistné na pojištění neodvedl, ačkoliv byl povinen toto pojistné odvést. „*Tím je vyjádřena zásada, že porušení právní povinnosti jednoho ze subjektů vztahů sociálního pojištění nemůže být k tíži jinému subjektu, zejména ne tomu, který nemá právní nástroje, aby povinný subjekt k plnění takové povinnosti donutil. Odchylna z této zásady platí pro vymezený okruh osob odpovědných za plnění povinností na úseku odvodu pojistného.*“¹⁸ Z této zásady tedy existuje další výjimka, která vychází z možnosti ovlivnění odvodu pojistného danými osobami. Jde o případy, kdy je zaměstnavatelem těchto osob obchodní společnost, jejímiž jsou tyto osoby společníky, nebo jejichž řídicích či kontrolních orgánů jsou členy (obdobně u družstev). Pokud tedy například obchodní společnost neodvede za určitou dobu za svého zaměstnance, který je současně jejím společníkem pojistné (a nejedná se přitom o případ dosažení stanoveného maximálního vyměřovacího základu pro pojistné), nelze tuto dobu považovat za dobu pojištění. Důležité přitom je, že dlužné pojistné je možné doplatit pouze do tří let ode dne splatnosti pojistného.

Další samostatnou pomyslnou skupinu osob představují osoby samostatně výdělečně činné. Právní úprava podmínek hodnocení určité doby účasti na pojištění jako doby pojištění je v jejich případě natolik složitá, že zde není prostor pro to, abych se jí podrobněji věnoval. O uvedeném nicméně svědčí i skutečnost, že se v rámci České správy sociálního zabezpečení věnují někteří metodičtí pracovníci výhradně otázkám osob samostatně výdělečně činných. Pro danou problematiku jsou přitom příznačné velice časté změny zákona, a popsání aktuálního stavu právní úpravy by tak bylo prakticky bez vypovídací hodnoty. Pro účely této práce uvedu tedy pouze to,

¹⁷ Blíže § 15a odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 207 s.

že základní podmínkou pro posouzení doby účasti těchto osob na pojištění je zaplacení pojistného.

Třetí pomyslnou skupinu osob tvoří pojištěnci, kteří se pojištění účastní dobrovolně na základě ustanovení § 6 zdp. V jejich případě je situace méně složitá. Podmínkou posouzení doby účasti na pojištění jako doby pojištění je, že za tuto dobu bylo v České republice zaplacené pojistné. Danou dobu lze přitom však hodnotit jako dobu pojištění nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Smysl této právní úpravy přitom spočívá v tom, že osoba sice může dobrovolně doplatit pojistné i zpětně, nicméně pro účely posouzení vzniku nároku na důchod se takto získaná doba pojištění považuje za získanou až ke dni zaplacení pojistného. Příkladem by byl žadatel o starobní důchod, který dosáhl dne 1. 1. 2013 důchodového věku, nespĺňuje však k tomuto datu podmínku získání potřebné doby pojištění. Žadatel má přitom možnost pojistné doplatit například za dobu jeho vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání [dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zdp] v období od 1. 1. 2007 do 1. 1. 2008. Pojistné doplatí ale až po dosažení důchodového věku v rámci řízení o starobní důchod dne 1. 2. 2013, neboť teprve tehdy zjistí, že mu nárok na důchod pro nesplnění podmínky získání potřebné doby pojištění nevznikl. Pokud žadatel žádal přiznání starobního důchodu ode dne vzniku nároku na něj, tj. ode dne splnění všech podmínek vzniku nároku, bude mu důchod přiznán až ode dne 1. 2. 2013, a nikoliv již ode dne 1. 1. 2013. Všechny podmínky vzniku nároku budou totiž splněny až doplacením pojistného. V praxi se jedná o poměrně časté případy. Zároveň jde o ukázkou potřeby sledovat z vlastní iniciativy splnění podmínky potřebné doby pojištění dříve, než jsou splněny podmínky ostatní (typicky dosažení důchodového věku), tedy ve své podstatě dříve, než odkdy požaduje pojištěnec plnění ze systému důchodového pojištění, neboť sice latinsky, ale výstižně řečeno *vigilantibus iura scripta sunt*. V uvedeném případě by se kupříkladu pojištěnec svou nesevědomitostí v podstatě připravil o jednu splátku důchodu. Jeho bdělost by tedy bylo možné velice jednoduše ocenit.

Náhradní doby pojištění

Jako náhradní doby pojištění jsou označovány doby účasti na pojištění určitých skupin osob. Definici náhradních dob pojištění obsahuje ustanovení § 12 zdp, které odkazuje na skupiny osob uvedené v ustanovení § 5 odst. 1 písm. m) až u) a (nově ode dne 1. 1. 2013) písm. y) zdp. Tyto osoby jsou tedy pojištění účastny povinně. K tomu, aby jejich účast na pojištění byla hodnocena jako náhradní doba pojištění, nicméně nemusejí tyto osoby zaplatit pojistné. Lze tedy konstatovat, že tyto osoby jsou účastny pojištění *ex lege*. Tím se ve své podstatě náhradní doby pojištění odlišují od výše uvedených dob pojištění. Běžně se v neodborných kruzích hovoří o tom, že za tyto osoby platí pojistné stát. Toto vyjádření není sice přesné, ale podstata je jím nicméně plně vystižena.

Jedná se zejména (zjednodušeně řečeno) o dobu soustavné přípravy na budoucí povolání na střední nebo vysoké škole, dobu vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, dobu osobní péče o děti ve věku do čtyř let nebo o dobu požívání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně. V zásadě se tedy jedná o takové činnosti, které jsou státem považovány buď za společensky prospěšné a stát ve snaze podpořit jejich konání motivuje své občany příslibem, že jim tato činnost bude pozitivně zohledněna v rámci důchodového pojištění (např. výchova dětí), nebo za natolik specifické, že je třeba poskytnout příslušným osobám výhodu v podobě hodnocení této doby jako doby pojištění při odpuštění placení pojistného (např. časově omezená nezaměstnanost). Zásadně přitom platí, tj. v případě, že zákon nestanoví jinak, že pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry se náhradní doba pojištění hodnotí stejně jako doba pojištění.

Zdp nicméně klade pro posouzení dob účasti na pojištění těchto osob jako náhradních dob pojištění další obecně aplikované podmínky. Typicky jde o podmínku získání této doby účasti na pojištění na území České republiky a trvání doby pojištění (tj. nikoliv náhradní doby pojištění, ale doby pojištění z jiného titulu) v minimální délce jednoho roku. Pojištěnec tedy musí získat jeden rok pojištění, aby byla hodnocena jeho případná další účast na pojištění (např. výchova dítěte), jako náhradní doba pojištění.

Specifické podmínky jsou pak dále stanoveny i pro konkrétní typy účasti na pojištění. U výše zmíněné „doby studia“ jde například o podmínku, že jako náhradní dobu pojištění lze hodnotit dobu studia na střední nebo vysoké škole pouze po dobu prvních šesti let po dosažení věku 18 let v období před rokem 2010. Dle ustanovení § 13 odst. 2 věta druhá zdp se přitom omezení rozsahu možného zhodnocení doby studia získaného před účinností zdp jako náhradní doby pojištění uplatní zpětně. Jde tedy o jeden z projevů zpětné působnosti zákona, jehož další a podrobněji rozpracované příklady jsou uvedeny níže. Omezení rozsahu náhradní doby pojištění, a to na 3 roky, platí taktéž pro dobu vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, pokud takto vedeným osobám nenáleží podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci. Do 55 let věku lze jako náhradní dobu hodnotit tuto dobu účasti na pojištění dokonce pouze v rozsahu 1 roku. Z uvedeného opět platí další drobné výjimky, pro jejichž popis zde není prostor.

Na dalším příkladu lze demonstrovat, že zákonodárce vyžaduje od osob bdělost již v době účasti na pojištění tehdy, když se jich systém důchodového pojištění zdánlivě bezprostředně netýká. Zásada *Vigilantibus iura scripta sunt* platí tedy i na úseku důchodového pojištění. Jeden z testů bdělosti lze například datovat ke dni 31. 12. 2008. Do tohoto dne byly účastny pojištění osoby vedené v evidenci úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání, kterým nenáleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci a kteří byli mladší 55 let, s tříletým omezením rozsahu hodnocení této doby jako doby účasti na pojištění. Novelou zdp, zákonem č. 382/2008 Sb., byla s účinností ode dne 1. 1. 2009 do ustanovení § 5 odst. 1 písm. n) zdp vložena podmínka, že doba, po kterou podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáležela před dosažením věku 55 let, se do doby této účasti na pojištění započítává v rozsahu nejvýše 1 roku. Potud by se zdálo, že novela měla pouze prospektivní účinky.

V článku IX citované novely je nicméně obsaženo přechodné ustanovení, které zdánlivě všední změnu právního předpisu staví do jiného světla. Dle jeho znění se účast osob vedených v evidenci úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání na důchodovém pojištění před dosažením věku 55 let hodnotí podle právních předpisů účinných ke dni,

který předchází dni nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud těmto osobám vznikl nárok na důchod přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Toto ustanovení tedy zakotvuje retroaktivní účinek zákona č. 382/2008 Sb., a tedy zpětnou změnu režimu pro osoby vedené v evidenci úřadu práce, jimž nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, tj. prakticky pro většinu osob. Retroaktivita se netýká pouze osob, jimž již vznikl nárok důchod. Jimi jsou tedy jednak ti, jimž byl již důchod přiznán a jeho výše se tedy nemá přepočítávat, resp. nemá se opětovně posuzovat vznik nároku na něj, a dále je to nepoměrně menší množství osob, které mají na důchod nárok, důchod jim však nebyl ještě přiznán. Zamýšlený úsporný efekt tohoto ustanovení není třeba podrobně rozebírat. Nepopulární zvyšování důchodového věku bylo nahrazeno mechanismem, který zajistí, aby museli být pojištěnci ekonomicky aktivní po delší dobu, a to v mnoha případech i po dosažení důchodového věku. Tato podmínka pro vznik nároku bude v jejich případě sice splněna, nebude však splněna podmínka získání potřebné doby pojištění. Zároveň tento postup vede ke snížení výše následně přiznávaných důchodů v důsledku snížení doby, která je hodnocena jako doba pojištění. Zcela konkrétně dojde ke snížení výše přiznávaných důchodů v důsledku nemožnosti posouzení doby účasti na pojištění (u pojištěnců do 55 let věku z titulu vedení v evidenci úřadu práce, jimž nebyla vyplácena uvedená podpora, která přesahuje 1 rok) jako vyloučené doby.¹⁹

Další specifická podmínka je stanovena i pro účast na pojištění z titulu tzv. doby péče o závislou osobu. Povinně účastna důchodového pojištění je dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. s) zdp osoba pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na její péči v jednom ze čtyř stupňů závislosti. Podmínku pro hodnocení této doby jako náhradní doby pojištění stanoví ustanovení § 12 odst. 1 zdp, dle jehož znění platí, že tuto dobu účasti na pojištění lze hodnotit jako náhradní dobu pojištění pouze, rozhodl-li o ní příslušný orgán sociálního zabezpečení podle zvláštního právního předpisu. Tímto předpisem je zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zopsz“). Dle ustanovení § 85 odst. 2 zopsz se uvedená doba prokazuje rozhodnutím okresní

¹⁹ Tyto osoby nicméně mají možnost se za uvedenou dobu pojistit dobrovolně, tj. doplatit pojistné, dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zdp.

správy sociálního zabezpečení o době a rozsahu péče. Návrh na zahájení řízení, jehož výsledkem má být vydání citovaného rozhodnutí, lze nicméně podat pouze po skončení uvedené péče, a to nejpozději do dvou let od jejího skončení. Tato podmínka nebývá v praxi zcela pochopitelně pečujícími osobami naplněna, a doba jejich péče, často mnohaletá, tak zůstává pro účely důchodového pojištění nezhodnocena. Citovaný zákon sice obsahuje ustanovení (§ 107a odst. 3), na jehož základě lze kdykoliv požádat o prominutí zmeškání této lhůty, takováto žádost nicméně musí vzejít od pojištěnce, který o této možnosti zpravidla nemá informace. V praxi k podávání žádostí tohoto charakteru proto nedochází. V této souvislosti je třeba dodat, že Česká správa sociálního zabezpečení, dle mého názoru zcela správně a v duchu smyslu institutu náhradních dob pojištění a potřeby zjistit skutkový stav, iniciuje u okresních správ sociálního zabezpečení zahájení těchto řízení i po uplynutí předmětných dvou let, aniž by byla podána žádost o prominutí zmeškání lhůty, a z rozhodnutí těchto orgánů následně vychází. Jedná se přitom dle mého názoru o zcela racionální upřednostnění teorie volného hodnocení důkazů před legální důkazní teorií. Tuto praxi respektují i okresní správy sociálního zabezpečení, neboť v případě, že přímo ve výroku svého rozhodnutí nevedou řešení otázky doby péče, tj. ve výroku svého rozhodnutí věc meritorně neřeší (výrok zní na zamítnutí žádosti pro nesplnění zákonné podmínky jejího včasného podání), v odůvodnění rozhodnutí se *obiter dictum* věcné otázky doby péče věnují, a poskytují tak České správě sociálního zabezpečení možnost pro zjištění skutkového stavu bez ohledu na splnění procesních podmínek pro podání žádosti. Uvedené rozhodnutí tak slouží za podklad pro rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o dávce důchodového pojištění. Stran uvedeného lze na tomto příkladu opakovaně demonstrovat skutečnost, že relevantní jsou pouze důsledky aplikace zákona, nikoliv pouze jeho text.

Z hlediska principu zachování nároků stojí za pozornost i ustanovení § 29 odst. 5 zdp, které bylo změněno zákonem č. 306/2008 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2010. Dle tohoto ustanovení se některé náhradní doby pojištění započítávají pro vznik nároku na starobní důchod pouze v rozsahu 80 %.²⁰ Citovaný zákon nicméně obsahuje v čl. II

²⁰ Dle ustanovení § 34 odst. 1 zdp se započítávají náhradní doby pojištění v rozsahu 80 % i pro výpočet výše procentní výměry důchodu. Toto snížení míry zohlednění získané náhradní doby pojištění výlučně pro účely výpočtu výše důchodu bylo zavedeno již zákonem č. 289/1997 Sb. (s účinností

bodů 3. přechodné ustanovení, dle jehož znění platí, že se náhradní doby důchodového pojištění získané před 1. lednem 2010 započítávají pro vznik nároku na důchod v plné výši, jde-li o pojištěnce, kterému vznikne nárok na důchod před rokem 2019. Jedná se tedy (optikou roku 2019) o čistě retroaktivní změnu zákona, která se, alespoň dle mého názoru, velmi podobá zpětnému zdaňování určitých příjmů, dotací nebo jiných příspěvků, kdy zdanění slouží jako prostředek k tomu, aby se zdánlivě legálně zpětně zkrátily již existující nároky. Na uvedeném příkladu lze jednoduše demonstrovat, že současný stav legislativy v oblasti důchodového pojištění může být téměř zcela bez vypovídací hodnoty pro osoby, o jejichž nárocích se bude rozhodovat teprve ve vzdálené budoucnosti. Osobně se přitom domnívám, že v zájmu zachování důvěry v celý systém důchodového pojištění je zcela nezbytné, aby každý věděl, resp. měl možnost zjistit, že „je v danou chvíli pojištěn“, tedy že získává dobu pojištění, s tím, že bude tato doba pojištění plně zohledněna při posuzování nároku na důchod a stanovení jeho výše v budoucnosti. Z uvedeného příkladu je přitom patrné, že v praxi je zásadně relevantní pouze právní úprava účinná v době rozhodování o dávce důchodového pojištění, tj. právní úprava, která se může od právní úpravy účinné v okamžiku získávání doby pojištění libovolně lišit.

Lze tedy shrnout, že pro systém důchodového pojištění České republiky je charakteristický velmi široký okruh náhradních dob pojištění. S ohledem na skutečnost, že se tyto doby započítávají pro jeho účely zásadně stejně jako doby pojištění, tj. v podstatě jako doby účasti na pojištění, za které bylo zapláceno pojistné, má tento široký okruh negativní vliv na vyrovnanost financování daného systému. Tomuto efektu zákonodárce, obvykle vědom si problematičnosti prohlášení určité doby pojištění jako doby, která není pro důchodové pojištění zhodnotitelná, čelí tak, že využívá složité provázanosti jednotlivých institutů systému a složitosti metody výpočtu důchodu. Zákonodárce tedy nemusí zbytečně čelit vášním, které by vyvolalo na první pohled patrné znehodnocení určité doby činnosti pojištěnců, jak tomu učinil např. v případě (ne)zhodnocení „nezaměstnanosti přesahující 1, resp. 3 roky“. Stejného efektu lze

ode dne 12. listopadu 1997). Vždy je tedy třeba rozlišovat, zda je doba pojištění hodnocena pro účely posouzení vzniku nároku, nebo pro výpočet výše procentní výměry důchodu, případně pro oba dva účely. K výpočtu výše důchodu, tedy k posouzení započítatelného rozsahu doby pojištění pro účely výše procentní výměry důchodu, přitom přistupuje orgán sociálního zabezpečení vždy až po kladném výsledku posouzení splnění podmínek vzniku nároku na příslušnou dávku důchodového pojištění.

dosáhnout sofistikovanější cestou. Například dodatečnou změnou rozsahu, v jakém je určitá doba zhodnotitelná, jak tomu učinil při redukci hodnocení náhradních dob na 80 %. Takovýto postup je samozřejmě pro veřejnost méně srozumitelný, obtížněji si ho lze povšimnout, a nevzbuzuje proto takový nesouhlas.

Na výše uvedených příkladech je však patrné i to, že dodatečné a do značné míry nekoncepční (či „utajené“) změny nastavení systému důchodového pojištění doprovází další negativní projev. Výsledkem tohoto legislativní inženýrství je totiž stav, kdy právní norma přestává být pro svou nepřehlednost srozumitelná nejen pro její adresáty, nýbrž i pro orgány, které ji mají aplikovat. Výsledek aplikace se díky složitosti právní úpravy stává méně předvídatelným a snižuje se rovněž míra, se kterou lze spoléhat při interpretaci práva na intuici. V konečném důsledku má prohlubování tohoto stavu dopad ovšem i pro zákonodárce, jelikož stále méně předvídatelnými se stávají i dopady každé další zamýšlené změny zákona.

Vyloučené doby

Smyslem institutu vyloučených dob je zjednodušeně řečeno nekrácení výše důchodu, ke kterému by vzhledem k metodě jeho výpočtu došlo v případě, že se zohlední nulové příjmy pojištěnce dosažené za určitou dobu. Jinými slovy se prostřednictvím institutu vyloučených dob zabraňuje snížení částky, z níž je výše důchodu určována a ke kterému by došlo zprůměrnováním (zředěním) jednotlivých měsíčních příjmů pojištěnce, pokud by tento pojištěnec za určitou dobu jeho života nedosáhl započítatelného příjmu. Srozumitelněji (avšak již nepřesně) řečeno existence vyloučených dob umožňuje při výpočtu výše důchodu, aby se místo nulového příjmu dosahovaného za náhradní dobu pojištění (např. za dobu péče o dítě do čtyř let jeho věku) dosadil průměrný příjem pojištěnce.

Taxativní výčet vyloučených dob obsahuje ustanovení § 16 odst. 4 zdp. Tento výčet prakticky odpovídá výčtu náhradních dob pojištění. Zákon nicméně požaduje splnění dalších podmínek, které vycházejí z koncepce, že po každý jednotlivý den může být pojištěnec účasten pojištění z jednoho nebo více titulů. Pojištěnec se tedy může účastnit pojištění např. zároveň jako osoba pečující o dítě do čtyř let jeho věku a jako

osoba samostatně výdělečně činná. Pro účely důchodového pojištění však lze započítat pouze účast na pojištění z jediného titulu, a to z toho, který je pro pojištěnce nejvýhodnější. Jedná se o tzv. krytí dob pojištění, jež je popsáno níže v rámci tohoto oddílu. S ohledem na nutnost splnění dalších podmínek pro hodnocení dob uvedených v ustanovení § 16 odst. 4 písm. a) až k) zdp budu tyto doby nazývat „jinak vyloučené doby“, aby bylo patrné, že tyto doby jsou vyloučenými pouze při splnění dalších podmínek, jinak nikoliv. Nejdůležitější podmínkou k tomu, aby se jinak vyloučená doba hodnotila jako vyloučená doba, je, aby se nekryla s dobou pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy započitatelné do vyměřovacího základu.²¹ Ve výše uvedeném případě by se tedy doba péče o dítě za vyloučenou dobu nepovažovala.

Značný význam má institut vyloučených dob pro účely dokazování.²² Dle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdp je totiž jinak vyloučenou dobou doba, po kterou byl pojištěnec poplatníkem pojistného²³, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacího základu. V případě, že se České správě sociálního zabezpečení podaří zjistit, že pojištěnec získal za určitou dobu dobu pojištění, ale již se nepodaří zjistit, kolik činil za tuto dobu jeho příjem, je mu tato doba zhodnocena jednak pro posouzení splnění podmínky vzniku nároku na důchod (při tomto hodnocení nejsou příjmy relevantní), zároveň mu však tato doba bude zhodnocena pro účely určení výše procentní výměry důchodu. Z matematického hlediska bude k této době přiřazen průměrný příjem pojištěnce za rozhodné období zkrácené o vyloučenou dobu.^{24,25}

²¹ Dalšími podmínkami jsou nekrytí s dobou účasti na pojištění z titulu samostatné výdělečné činnosti, dobrovolnou dobou pojištění a dobou, za kterou náležely pojištěnci náhrady mzdy, platu nebo jiného příjmu započitatelného do vyměřovacího základu a náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz (nemoc z povolání) a náhrady za ztrátu na služebním příjmu (platu) po skončení neschopnosti k službě.

²² Blíže srov. kapitola V.

²³ Poplatníky pojistného jsou osoby uvedené v ustanovení § 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se v podstatě o osoby, které jsou dle zdp účastny důchodového pojištění. Na základě provázanosti podmínek pro stání se poplatníkem pojistného a podmínek hodnocení doby účasti na pojištění jako doby pojištění lze pro účely této práce na tomto místě shrnout, že podmínka být poplatníkem pojistného dle zákona č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů je totožná s podmínkou získání doby pojištění dle zdp.

²⁴ Blíže srov. kapitola IV.

²⁵ Jako vyloučenou dobu lze hodnotit jinak vyloučenou dobu uvedenou v ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdp i v případě, že tato doba plynula před rokem 1996. Blíže srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 88/2008 – 173 ze dne 27. listopadu 2008 a č. j. 3 Ads 78/2010 - 93 ze dne 27. října 2010.

Z hlediska výpočtu výše důchodu je podstatné, že pojištěnec může prostřednictvím žádosti uplatněné dle ustanovení § 16 odst. 8 zdp docílit toho, aby se jinak vyloučené doby považovaly za vyloučené doby, a to i když se kryjí s dobou pojištění, v níž měl příjmy.²⁶ Svůj význam sehrává tato možnost v případě, že měl pojištěnec po tuto dobu nižší příjmy, než činí jeho průměrné příjmy.

Oddíl 4. Organizační uspořádání sociálního zabezpečení

Tato práce se zaměřuje na rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení, a to navíc pouze na tu činnost, která bezprostředně souvisí s dávkami důchodového pojištění. Jak jsem uvedl již v prvním oddílu této kapitoly, důchodové pojištění je pouze jednou složkou systému sociální ochrany. Různorodosti agendy odpovídá i různost správních orgánů, kterým je výkon této agendy svěřen. Organizační uspořádání na úseku důchodového pojištění a působnost České správy sociálního zabezpečení jsou, krom jiného, upraveny zákonem č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů s příznačným názvem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Za součást sociálního zabezpečení přitom prohlašuje citovaný zákon důchodové pojištění v ustanovení § 2. Z formulace dalších ustanovení je pak patrná existence státního aparátu, která provádí sociální zabezpečení obecně, tedy nikoliv aparátu, který by byl dále institucionálně členěn podle specializace na jednotlivé složky sociálního zabezpečení. Z tohoto pohledu tedy platí, že neexistují žádné orgány důchodového pojištění, tj. orgány, které by nevykonávaly žádnou činnost na zbylých úsecích sociálního zabezpečení.

Orgány sociálního zabezpečení jsou vyjmenovány v ustanovení § 3 odst. 3 zopsz. Jsou jimi Ministerstvo práce a sociálních věcí, Česká správa sociálního zabezpečení, okresní správy sociálního zabezpečení, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo obrany. Je třeba předeslat, že v tomto oddílu uvedu pouze ty kompetence, které se vztahují k rozhodování o dávkách důchodového pojištění Českou správou sociálního zabezpečení. Jiné kompetence nejsou předmětem této práce.

²⁶ Viz pozn. pod čarou č. 21.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Českou správu sociálního zabezpečení řídí Ministerstvo práce a sociálních věcí. Zároveň kontroluje její výkon státní správy v sociálním zabezpečení. V praxi vydává Ministerstvo práce a sociálních věcí zejména interní stanoviska k určitým právním otázkám. Současně je třeba uvést, že na základě ustanovení § 108 zdp vydává Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhlášky k provedení určitých ustanovení tohoto zákona. Jde například o určování výše základní výměry důchodu pro kalendářní rok.²⁷ S účinností ode dne 22. 7. 2011, tj. dnem vyhlášení zákona č. 220/2011 Sb., došlo navíc k rozšíření kompetencí Ministerstva práce a sociálních věcí o vydávání vyhlášky, jíž se hromadně zvyšují vyplácené důchody. Jinými slovy jde o vyhlášku, kterou se vyplácené důchody tzv. valorizují. Tato kompetence přešla na Ministerstvo práce a sociálních věcí od vlády, která v předchozím období zvyšovala důchody nařízením. Stejně tak přešla od vlády kompetence vydávat sekundární právní předpis, kterým se zjednodušeně řečeno určuje výše všeobecného vyměřovacího základu.²⁸

Dle ustanovení § 4 odst. 2 zopsz Ministerstvo práce a sociálních věcí dále posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů²⁹ pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud bylo napadené rozhodnutí vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení. Za tímto účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise. Na tomto místě je třeba předeslat, že řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o dávce důchodového pojištění České správy sociálního zabezpečení jsou na základě speciálního ustanovení zopsz námitky, nikoliv odvolání. Námitky nemají devolutivní účinek, rozhoduje o nich opět Česká správa sociálního zabezpečení, a proto se v řízení o námitkách tato kompetence ministerstva neuplatní. Česká správa sociálního

²⁷ Základní výměra důchodu je přitom určena zákonem jako 9 % průměrné mzdy měsíčně. Za průměrnou mzdu se přitom považuje částka odvozená z určitého všeobecného vyměřovacího základu (§ 15 odst. 4 zdp). Zajímavostí je, že průměrná mzda nemůže být určena v nižší výši, než byla její výše v předchozím roce.

²⁸ Význam všeobecného vyměřovacího základu spočívá v tom, že se na jeho základě přepočte výše příjmů, kterých pojištěnec dosáhl v letech, které předcházely roku přiznání důchodu. V podstatě jde o metodu očištění zjištěných příjmů o inflaci na základě jejich přepočtu dle koeficientů pro příslušné roky.

²⁹ Dle ustanovení § 120c zopsz platí, že občanem se rozumí fyzická osoba. Důchodové pojištění není založeno na občanském principu.

zabezpečení tedy lékařskou posudkovou službu ministerstva při rozhodování o důchodech nevyužívá. Na rozdíl od soudů, současně je totiž třeba upozornit na skutečnost, že posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti občana je předepsaným důkazem v rámci správního soudnictví. Správní soud má tedy povinnost tento důkaz provést. Posudek lékařské posudkové komise ministerstva již však hodnotí na základě principu volného hodnocení důkazů [dle ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „sřs“)]. Nejsou tedy výsledkem posouzení vázány tak, jako je tomu v případě správních orgánů, které tento důkaz provádějí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí dále stanovuje vyhláškou bližší úpravu postupu při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů ve věcech důchodového pojištění dle ustanovení § 127 zopsz a dále stanovuje náležitosti lékařského posudku, který je výsledkem předmětného posouzení. Dále může ministerstvo stanovit vyhláškou případy a druhy řízení, v nichž může orgán sociálního zabezpečení žádat od účastníka řízení předložení dokladů k prokázání jím uváděných skutečností.³⁰

Nezbytné je zmínit pravomoc ministra práce a sociálních věcí odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení (tj. i důchodového pojištění), a pravomoc pověřit správu sociálního zabezpečení výkonem této činnosti.³¹

Česká správa sociálního zabezpečení

Rozhodovací pravomoc České správy sociálního zabezpečení je zakotvena v ustanovení § 5 písm. a) zopsz. Dle bodu 1. tohoto ustanovení rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění, pokud není v zákoně

³⁰ Vyhláška, která by souhrnně upravovala výčet dokladů, jimiž jedinými lze prokázat pravdivost určitých tvrzení, vydána nebyla.

³¹ V této souvislosti je třeba podotknout, že pojem správa sociálního zabezpečení, jakožto pojem nadřazený pojmu okresní správy sociálního zabezpečení a pojmu Česká správa sociálního zabezpečení, není v zopsz definován. Žádný orgán, který by se nazýval „správa sociálního zabezpečení“ neexistuje. Citované ustanovení § 4 odst. 3 zopsz je nicméně vykládáno v tom smyslu, že ministr práce a sociálních věcí může odstraňováním tvrdosti zákona pověřit Českou správu sociálního zabezpečení nebo okresní správu sociálního zabezpečení.

stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizuje výplaty těchto dávek. Dle bodu 2. rozhoduje o povinnosti občana vrátit dávku důchodového pojištění poskytnutou neprávem nebo v nesprávné výši, pokud je o této dávce oprávněna rozhodovat. Dle bodu 5. pak rozhoduje o odstranění tvrdostí, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, pokud jí bylo v jednotlivých případech svěřeno. Tato práce se tedy zaměřuje na analýzu výkonu právě těchto tří pravomocí.

Pro účely rozhodování o důchodech je přitom podstatné ustanovení § 5 písm. i) zopsz, dle jehož znění Česká správa sociálního zabezpečení posuzuje zdravotní stav v rozsahu stanoveném tímto zákonem, tj. pro účely řízení o námitkách proti rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění. Tyto úkoly plní lékař lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení. Stran uvedeného je České správě sociálního zabezpečení svěřeno plnění dalších úkolů, které již však jsou z hlediska tématu této práce opominutelné.

Strukturu České správy sociálního zabezpečení tvoří ústředí a (regionální či detašovaná) pracoviště, kterých je sedm. Od České správy sociálního zabezpečení se odlišují okresní správy sociálního zabezpečení, které jsou samostatnými správními orgány, resp. samostatnými orgány sociálního zabezpečení. Lze se nicméně setkat s pojetím, které do organizační struktury České správy sociálního zabezpečení zahrnuje i okresní správy sociálního zabezpečení.³² Tyto přístupy nicméně nemají praktické důsledky, a není třeba o nich proto diskutovat. Oba přístupy totiž respektují fakt, že Česká správa sociálního zabezpečení řídí a kontroluje činnost okresních správ sociálního zabezpečení a velice úzce s nimi spolupracuje.

Okresní správy sociálního zabezpečení

Okresní správy sociálního zabezpečení byly zřízeny pro obvody, které se shodují s územními obvody okresů. Zásadně se proto k názvům těchto orgánů sociálního

³² Zejména na půdě samotné České správy sociálního zabezpečení, která se tak profiluje jako zaměstnavatel zaměstnávající bez mála 9 tisíc osob. Viz 4. strana výroční zprávy 2012 (http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/A1301F7E-24AD-4CF9-8650-52EE3B158EE2/0/cssz_vz_2012.pdf; stav ke dni 31. července 2013)

zabezpečení připojuje název příslušného okresu.³³ Z tohoto platí výjimka v případě Hl. m. Prahy a Brna. Na těchto územích vykonávají působnost okresní správy sociálního zabezpečení Pražská správa sociálního zabezpečení a Městská správa sociálního zabezpečení Brno.³⁴

Okresní správy sociálního zabezpečení vykonávají v souvislosti s rozhodovací činností České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění vícero úkolů. Jejich význam lze pozorovat ještě před podáním žádosti o dávku důchodového pojištění u České správy sociálního zabezpečení, neboť žádost o přiznání důchodu lze podat pouze prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení. Ta je povinna tuto žádost s občany sepsat na předepsaném tiskopisu. Tento specifický požadavek formy podání žádosti o přiznání důchodu se vztahuje i na žádosti o změnu výše důchodu v případě, že se jedná o žádost o změnu výše důchodu v důsledku změny stupně invalidity. *A contrario* tedy platí, že žádá-li občan o změnu jiného než invalidního důchodu nebo o změnu výše invalidního důchodu z jiného důvodu, než je tvrzená změna stupně invalidity, postačuje forma, kterou předepisuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“). Takovéto podání lze tedy učinit vůči České správě sociálního zabezpečení bezprostředně.

Dále okresní správy sociálního zabezpečení opatřují a předkládají České správě sociálního zabezpečení na její žádost podklady pro rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění a pro vymáhání neprávem vyplacených částek dávek důchodového pojištění (tzv. přeplatků – tyto pohledávky přitom na základě rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení i vymáhají). Z vlastní iniciativy jí pak navrhuji zápočet dob pojištění a náhradních dob pojištění ve sporných případech.

Z hlediska potenciálního příjemce dávky důchodového pojištění je klíčovou povinností okresních správ sociálního zabezpečení poskytovat občanům (a zaměstnavatelům) odbornou pomoc ve věcech důchodového pojištění. Tuto pomoc

³³ Okresní správa sociálního zabezpečení s působností například pro okres Tábor nese název Okresní správa sociálního zabezpečení Tábor.

³⁴ Pražská správa sociálního zabezpečení a Městská správa sociálního zabezpečení jsou navzdory odlišnému názvu okresními správami sociálního zabezpečení, a jedná se tedy o orgány sociálního zabezpečení ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 písm. c) zopsz. Počet okresních správ sociálního zabezpečení dosahuje 77.

poskytují tedy i v souvislosti s konkrétními řízeními. Vždy jí samozřejmě poskytují při sepisování žádostí. Občané se však na tyto orgány pravidelně obracejí i následně v rámci již probíhajících řízení, přestože tyto orgány řízení o důchodu nevedou. Svou roli zde sehrává prostorová dostupnost okresních správ sociálního zabezpečení a zřejmě i fakt, že pojištěnci mají s těmito orgány a jejich zaměstnanci vlastní zkušenost, kterou získali při sepisování žádosti. Lze tedy konstatovat, že ve značném rozsahu plní Česká správa sociálního zabezpečení poučovací povinnost právě prostřednictvím okresních správ sociálního zabezpečení.

Důležitou roli sehrávají okresní správy sociálního zabezpečení v rámci dokazování. Tyto orgány totiž posuzují zdravotní stav a pracovní schopnost občanů v rámci prvoinstančního řízení³⁵ o dávce důchodového pojištění a rozhodují o době a rozsahu některých náhradních dob pojištění³⁶.

Ministerstva obrany, vnitra a spravedlnosti

Agenda důchodového pojištění je rozdělena na základě kritéria osobní příslušnosti jednotlivých skupin pojištěnců. Platí přitom, že zásadně je příslušná k provádění, řízení a kontrole důchodového pojištění Česká správa sociálního zabezpečení. Kompetence České správy sociálního zabezpečení se nevztahuje pouze na příslušníky ozbrojených sil. Tedy pouze u vojáků z povolání je založena příslušnost Ministerstva obrany, u příslušníků Policie České republiky a dalších osob uvedených v ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) zopsz příslušnost Ministerstva vnitra a u příslušníků Vězeňské služby České republiky příslušnost Ministerstva spravedlnosti.³⁷ Obdobně v případě ministra práce a sociálních věcí je v kompetenci ministrů těchto ministerstev

³⁵ To přitom vede, stejně jako řízení o řádném opravném prostředku, Česká správa sociálního zabezpečení.

³⁶ Dle ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bod 11. až 13.

³⁷ Příslušník ozbrojených sil je legislativní zkratka zavedená pro účely zopsz. Jedná se o osoby uvedené v ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) až c) zopsz. K otázce založení působnosti jednoho z uvedených ministerstev je ovšem třeba podotknout, že orgány těchto ministerstev rozhodují o dávkách důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil pouze za předpokladu, že jsou splněny další podmínky uvedené v ustanovení § 9 odst. 2 zopsz. Takovou podmínku je například délka trvání příslušnosti k ozbrojeným silám v počtu alespoň 20 let.

odstraňovat v rámci své působnosti tvrdosti, které by se vyskytly při provádění důchodového pojištění.

Drobné povinnosti zopsz ukládá ještě obcím a živnostenským úřadům. Ty jsou však z hlediska tématu této práce nepodstatné.

Kapitola II. Prameny práva důchodového pojištění

Odborné literatury, v níž je teoreticky vymezen pojem pramene práva a v níž se jednotliví autoři zabývají různými druhy dělení pramenů práva, je dle mého názoru dostatek.³⁸ V této kapitole se proto spíše pokusím postihnout význam jednotlivých pramenů práva pro důchodové pojištění, upozornit na určitá specifika odvětví práva sociálního zabezpečení a poskytnout čtenáři přehled jednotlivých pramenů práva.

Česká správa sociálního zabezpečení vědomě aplikuje v podstatě pouze tzv. běžné neboli podústavní zákony a sekundární právní předpisy v podobě nařízení vlády a vyhlášek. Právo na sociální zabezpečení je nicméně zakotveno jakožto jedno ze základních lidských práv přímo v Listině základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Jde přitom spíše o souhrn jednotlivých sociálních práv, která jsou uvedena v některých člancích hlavy IV. Listiny, než o jediné subjektivní právo na sociální zabezpečení. Jak jsem již uvedl výše, pojem sociálního zabezpečení je nadřazen pojmu důchodové pojištění a plně ho zahrnuje. Obdobně lze tedy přistoupit i k subjektivnímu právu na sociální zabezpečení. Důchodového pojištění, resp. těch sociálních událostí, které stát pomáhá prostřednictvím důchodového pojištění řešit, se týká zejména čl. 30 odst. 1 Listiny. V rámci tohoto článku jsou v podstatě formulována tři sociální práva, jimž odpovídají čtyři druhy důchodů vyplácených na základě zdp. Dle citovaného ustanovení mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele. Stát zajišťuje realizaci těchto práv prostřednictvím starobních, invalidních a vdovských, resp. vdoveckých, a sirotčích důchodů.³⁹ Pro článek 30 Listiny přitom platí režim ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny. Těchto sociálních práv se tedy lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Možnost domožení se těchto práv (stanoveným způsobem) je pak zaručena čl. 36 Listiny.⁴⁰

³⁸ Blíže srov. např. Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň : Vyd. A nakl. Aleš Čeněk, 2009 nebo Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch A. *Teorie práva*. 2. přepracované vydání. Praha : ASPI Publishing, 2004.

³⁹ K výkladu citovaného ustanovení Listiny blíže srov. Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*, II. Díl, *Ústavní právo České republiky*. Část. 2. Praha : Linde, 2004, 203 – 207 s.

⁴⁰ K internacionalizaci těchto sociálních práv blíže srov. Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 48 – 63 s.

Výše citovaná sociální práva však nejsou, jak by plynulo z omezení se na občanský princip uvedený v čl. 30 odst. 1 Listiny, přiznána pouze občanům České republiky. V oblasti důchodového pojištění jsou stran vnitrostátních předpisů prameny práva i další předpisy nadnárodního či mezinárodního charakteru. Nebylo by samozřejmě ve prospěch věci, kdyby se nemohli důchodového pojištění České republiky účastnit občané ostatních států. Stále rostoucí migrace osob si proto vyžaduje právní úpravu nároků těchto osob na dávky důchodového pojištění jak hostitelských, tak domovských států. V této souvislosti jsou významným pramenem práva důchodového pojištění mezinárodní smlouvy. Je přitom třeba podotknout, že systémy důchodového pojištění jednotlivých států nejsou zcela totožné, avšak migrace pracujících osob a sjednocování trhu práce si postupně vyžadují, aby byly jednotlivé systémy tzv. koordinovány. K tomu dochází z části právě na základě bilaterálních smluv. Tyto smlouvy přitom velice často obsahují ustanovení, na jejichž základě bývají příslušnými úřady dohodnuty další podrobnosti. Jde tak v podstatě o prováděcí předpisy mezinárodních smluv, které bývají nazývány správními ujednáními k těmto smlouvám. Tato správní ujednání se publikují ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí stejně jako mezinárodní smlouvy samé ve Sbírce mezinárodních smluv. Pod číslem 117/2002 Sb.m.s. bylo kupříkladu uveřejněno v praxi nejčastěji aplikované správní ujednání, a to správní ujednání o provedení Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. Vlastní smlouva byla ve Sbírce mezinárodních smluv uveřejněna ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod číslem 228/1993. S ohledem na rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky jde o klíčovou normu, která řeší příslušnost k původně společnému systému důchodového pojištění po jeho zániku a vzniku dvou samostatných systémů dvou samostatných států. Velice aktuálním se přitom stala tato smlouva při řešení otázky tzv. dorovnání důchodů. Dorovnáním důchodu se pak pro vysvětlení velice zjednodušeně řečeno rozumí jeho stanovení Českou správou sociálního zabezpečení v takové výši, jakoby nedošlo k rozdělení společného státu. Na tomto místě není prostor pro to, aby byl této, ač velice zajímavé otázce, věnován širší prostor.⁴¹ Obecně lze však alespoň poukázat na skutečnost, že jednotlivé systémy důchodového pojištění nejsou přes jejich koordinaci ke svým pojištěncům stejně

⁴¹ Blíže srov. oddíl 2. kapitola X.

příznivé, což vede ke snaze pojištěnců získat významnější pozici (tj. zhodnocení delší doby pojištění) v tom systému, který je pro ně výhodnější, na úkor toho, u něhož tomu tak není.

V praxi dochází obvykle k situaci, kdy je jedna osoba účastna během svého života hned několika systémů důchodového pojištění.⁴² Výsledkem aplikace mezinárodních smluv je potom přiznání důchodu v několika státech současně. Dle mezinárodních smluv pak nejde o přiznání důchodů v jejich plné výši, ale pouze ve výši, která odpovídá míře účasti v jednotlivých systémech důchodového pojištění. Platí přitom ustanovení § 61 odst. 1 zdp, dle jehož znění se, vyplácí-li se poživateli důchodu důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době (dále jen „dílní důchod“), stanoví základní a procentní výměra dílního důchodu v poměru těchto dob, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva.

Pokud jsou důchodového pojištění České republiky účastny občané cizích států, jedná se zpravidla o občany států příhraničních či států bližšího okolí. S ohledem na členství České republiky v Evropské unii (dále též jen „EU“) jsou těmito občany zejména občané ostatních tzv. členských států. Svůj význam pro oblast pramenů práva sociálního zabezpečení, které upravují tento další druh tzv. případů s mezinárodním prvkem, tak mají zejména nařízení Rady EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady.⁴³ Konkrétně se jedná o nařízení Rady č. 1408/71/EEC ze dne 14. června 1971, o aplikaci systémů sociálního zabezpečení na zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a členy jejich rodin, pohybující se v rámci Společenství, a o nařízení Rady č. 574/72/EEC ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví postup při realizaci nařízení č. 1408/71. Obě citovaná nařízení byla s účinností ode dne 1. května 2010 nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, a jednak nařízením Evropského parlamentu a Rady

⁴² S touto eventualitou přitom počítají obvykle jen mezinárodní smlouvy, které byly uzavřeny v posledních letech. Starší smlouvy pravidla pro zhodnocení dob pojištění třetích, tedy nesmluvních, států obvykle neupravují.

⁴³ Pravomoc České republiky koordinovat předpisy sociálního zabezpečení se zeměmi Evropské unie byla přenesena ve smyslu ustanovení čl. 10a odst. 1 Ústavy na Evropskou unii s účinností ode dne 1. května 2004. Evropská Unie provádí koordinaci mezi členskými státy ve smyslu čl. 48 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve podle čl. 42 Smlouvy o založení Evropského společenství).

č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004. Působnost uvedených nařízení se vztahuje i na příslušníky třetích zemí. „Evropská unie tak zajišťuje spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území jejích členských států, poskytuje jim práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů EU, podporuje zákaz diskriminace v hospodářském, sociálním a kulturním životě a přibližuje jejich právní postavení právnímu postavení státních příslušníků členských států.“⁴⁴ Výpočet výše důchodu dle citovaných nařízení je upraven s ohledem na poměr získaných dob pojištění zásadně stejně jako v případě výše uvedených dílčích důchodů. O důchodech přiznaných dle uvedených nařízení ve snížené výši se tedy hovoří taktéž jako o dílčích důchodech. Základním principem dílčích důchodů přitom je, že doby pojištění získané v jednotlivých členských státech se pro účely posouzení vzniku nároku na důchod sčítají. Výše důchodu je však určena na základě poměru těchto dob pojištění.⁴⁵

Zákonná úprava důchodového pojištění je obsažena jak v zdp, tak v zopsz. Je přitom třeba podotknout, že zopsz navzdory svému názvu upravuje i hmotněprávní otázky důchodového pojištění.⁴⁶ Dalším právním předpisem, který upravuje řízení o dávkách důchodového pojištění, je správní řád. Jeho působnost je založena jeho vlastním ustanovením § 1 odst. 1, 2.⁴⁷

Na tomto místě je třeba opětovně poukázat na specifikum hmotněprávní úpravy důchodového pojištění. Nové právní úpravy pravidelně obsahují přechodná ustanovení, na jejichž základě jsou zachovávány dřívější nároky a která prohlašují určité instituty staré právní úpravy ode dne účinnosti nové právní úpravy za instituty této nové právní úpravy. Nejlépe opět poslouží příklad. Zdp, tj. zákon, kterým byl zrušen podstatný počet ustanovení zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění

⁴⁴ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 67 s.

⁴⁵ Blíže k otázce koordinace Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 69 - 72 s.; Koldinská K., Pikorová G., Švec L., Tomeš I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 49 - 60, 135 - 143, 149 - 163 s.

⁴⁶ Jedná se například o právní úpravu odpovědnosti za přeplatek na dávkách důchodového pojištění.

⁴⁷ Působnost správního řádu byla založena nadto i ustanovením § 108 zopsz. Toto ustanovení bylo zrušeno novelou zdp v podobě zákona č. 220/2011 Sb. pro nadbytečnost, jak plyne z důvodové zprávy k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 277/0, poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010).

pozdějších předpisů, pracuje nově na místo s pojmem doba zaměstnání s pojmem doba pojištění. Dle ustanovení § 13 odst. 1 zdp přitom platí, že za dobu pojištění se považují i doby zaměstnání. Novější zákonná úprava v podstatě odkazuje na úpravu dřívější. Pojištěnec tedy může získat dobu pojištění v době účinnosti zdp splněním podmínek pro hodnocení určité doby jako doby pojištění na základě podmínek zdp. Dobu pojištění v období před účinností zdp může ovšem získat pouze v režimu zákona č. 100/1988 Sb., a to navíc ve znění, které je účinné právě ke dni (či k období), pro které se určitá doba posuzuje. Je totiž třeba uvažovat i novelizace, které mění znění předchozího zákona v průběhu jeho platnosti. Česká správa sociálního zabezpečení tedy v rámci rozhodovací činnosti nesleduje pouze hmotněprávní úpravu aktuálního stavu právních předpisů, ale pravidelně aplikuje i již dávno zrušené právní předpisy. I tyto již zrušené předpisy jsou tedy z tohoto hlediska pramenem práva. V této souvislosti zbývá podotknout, že se právní úprava důchodového pojištění před rokem 1996 neměnila natolik radikálně, jako je tomu v posledních letech.

Pro oblast důchodového pojištění je charakteristické, že zákonná úprava bývá provedena podzákonnými předpisy. Lze přitom rozlišovat dvě skupiny těchto prováděcích předpisů. Kritériem tohoto rozlišení není autor právní úpravy. Není tedy rozhodné, zda se jedná o nařízení vlády či vyhlášky ministerstva. Kritérium pro toto rozlišení je třeba hledat v opodstatnění regulace určitých vztahů nikoliv zákonem. První skupinou jsou předpisy, v rámci nichž jsou stanovovány podrobnosti zákonné právní úpravy. Příkladem nechť je vyhláška č. 28/2012 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních školách. Jde tedy, jak je již z názvů vyhlášky patrné, o právní úpravu natolik podrobnou, že není považováno za vhodné jejím obsahem znepřehledňovat zákon. Druhou skupinu prováděcích právních předpisů tvoří ty, u kterých se předpokládá jejich pravidelné vydávání v reakci na další společensko-ekonomický vývoj. Podzákonné právní předpisy jsou pro tyto účely vhodnější, neboť je lze pružněji měnit. Jde typicky o valorizování stávajících důchodů a o každoroční stanovování všeobecného vyměřovacího základu.⁴⁸

⁴⁸ Zajímavostí je, že prováděcím právním předpisem měla být dle zdp určena nařízením vlády i budoucí výše základní výměry důchodů. Tato výše byla nicméně určena zákonem č. 155/1995 Sb., v původním

Zákonná právní úprava nicméně není vyčerpána zdp a zopsz. Je třeba upozornit na další právní předpisy, které jsou k těmto zákonům ve vztahu speciality. Jedná se v podstatě o takové předpisy, které zakládají určitá zvýhodnění pro jisté skupiny osob v rámci jednotného systému důchodového pojištění. Takovým zákonem je například zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, kterým je upravena minimální výše procentní výměry důchodu těchto osob. Dalšími předpisy jsou upraveny příplatky k důchodům, jednorázová plnění či jiné formy odškodnění. Pro představu považuji za zajímavé uvést alespoň přehled těchto tzv. odškodňovacích předpisů. Jedná se o zákony č. 255/1946 Sb., 82/1968 Sb., 119/1990 Sb., 87/1991 Sb., nařízení vlády č. 51/1994 Sb., zákony č. 217/1994 Sb., 39/2000 Sb., 261/2001 Sb., 172/2002 Sb., nařízení vlády č. 622/2004 Sb., zákony č. 357/2005 Sb., 108/2009 Sb. a již zmiňovaný zákon č. 262/2011 Sb.

V rámci této kapitoly je nezbytné poukázat i na charakter právních předpisů důchodového pojištění. Ačkoliv jsem měl v úmyslu se zcela vyhnout teoretickému vymezení pramene práva, je na místě tento závazek na okamžik porušit. Pramenem práva rozumím zásadně právo psané, tedy právní předpisy. Tyto právní předpisy slouží jako komunikátory právních norem. Jednou ze základních kvalit pramene práva přitom je, že má jít o účinný prostředek komunikace právní normy. Zjednodušeně řečeno, že po přečtení právního předpisu sezná čtenář právní normu, porozumí ji a dokáže s vysokou mírou přesnosti určit, co je po právu. V případě předpisů důchodového pojištění je třeba upozornit na nesmírnou složitost právních norem upravujících tuto problematiku. O to větší důraz je proto kladen na preciznost právních předpisů, které tyto normy komunikují. Výsledkem této snahy je přitom skutečnost, že zákonodárce zachází do nejmenších podrobností, což přirozeně činí právní předpisy pro jejich běžné adresáty nesrozumitelnými. Větší srozumitelnosti obvykle nepřidávají ani prováděcí

znění, a to na 680 Kč měsíčně. Tato výše byla přitom změněna až zákonem č. 220/2011 Sb. (na 9 % průměrné mzdy měsíčně). Vládními nařízeními byla stanovována výše základní výměry postupně ve vyšších částkách, zákonná úprava však zůstávala nezměněna. Česká správa sociálního zabezpečení tedy v průběhu let aplikovala právní předpis nižší právní síly, který byl v rozporu s předpisem vyšší právní síly. Pochybení zákonodárce spočívá v tom, že stanovil zákonem výši základní výměry pevnou částkou. Mohl přitom uvést, že výše základní výměry činí částku určenou prováděcím právním předpisem (původně nařízením, dnes vyhláškou). Nastíněnému porušování zásady *lex superior* by tak jednoduše předešel. Pro způsob aplikace právních předpisů Českou správou sociálního zabezpečení však lze nalézt plné pochopení. Důsledné dodržování této zásady by totiž jistě způsobilo nepříznivější dopady, než její porušování.

právní předpisy. Ty jsou vzhledem k vyšší míře kazuističnosti právní úpravy pojištěncům ještě méně srozumitelné a jejich vlastní existence v rámci právního řádu nemusí být také vždy zjevná. Pojištěnci proto obvykle informace o právních normách čerpají z jiných zdrojů než z právních předpisů, a mohou tak být rozhodnutími České správy sociálního zabezpečení překvapeni. Vysoká složitost právních předpisů přitom klade vysoké nároky na kvalitu rozhodovací činnosti, a to zejména v otázce přesvědčivosti a srozumitelnosti odůvodnění vydaných rozhodnutí. Současně je třeba poukázat na velice obtížné provádění změn právních předpisů, resp. právních norem, neboť nové předpisy musejí přinejmenším plně dodržet stávající terminologii a zároveň musejí být při jejich tvorbě uvažovány všechny případy, jichž se novelizace dotkne. Typické přitom je, že s každou další změnou se stává právní úprava složitější a nepřehlednější, a zvyšuje se tak pravděpodobnost chybovosti při její další změně. Při výkladu právních předpisů proto bere předpoklad racionálního zákonodárce nemálokdy za své. Tato okolnost nicméně nesmí bránit České správě sociálního zabezpečení ve výkonu rozhodovací činnosti, tedy bránit v dodržení zákazu *denegatio iustitiae*.

V souvislosti s prameny práva důchodového pojištění je třeba opět upozornit na skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení vydává bezpočet rozhodnutí v obdobných věcech. Pro některé kategorie případů jsou přitom stanoveny zvláštní závazné postupy Ministerstva práce a sociálních věcí. Těmito postupy mám vedle vnitřních metodik vydávaných v rámci řízení České správy sociálního zabezpečení na mysli příkazy ministra práce a sociálních věcí, na jejichž základě Česká správa sociální odstraňuje tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení. Z hlediska svého charakteru se nejedná o právní předpisy, ale o správní nařízení, jimiž ministr obecně zavazuje Českou správu sociálního zabezpečení k vyhovování žádostem o odstranění nastalých tvrdostí v případech přesně definovaných skupinách případů (typicky týkajících se horníků a dalších ministrem preferovaných skupin osob). I tato správní nařízení proto mají ve svém důsledku dle mého názoru povahu pramene práva.

Na tomto místě se v této souvislosti nabízí upozornění na omezený účinek právních předpisů důchodového pojištění. Účinek těchto předpisů může být totiž vyloučen rozhodnutím o odstranění tvrdosti tehdy, pokud ministr shledá v konkrétním případě nebo v určitých skupinách případů obecně důsledky aplikace právních předpisů

jako příliš tvrdé. S ohledem na skutečnost, že je tomuto institutu věnována část samostatné kapitoly, na tomto místě již pouze podotknu, že se jedná o právní úpravu vycházející z předpokladu potenciální zákonodárcovy chyby při tvorbě natolik složitých a podrobných právních předpisů, jako jsou předpisy důchodového pojištění. Dále tedy odkazuji na 3. oddíl kapitoly VIII.

Kapitola III. Dávky důchodového pojištění

Oddíl 1. Nárok na dávky důchodového pojištění a jejich výplatu

Dávkami důchodového pojištění se rozumí plnění z důchodového pojištění směřující od státu vůči pojištěnci. Běžnějším termínem, který je užíván v této souvislosti, jsou důchody. Tento pojem odpovídá i terminologii zdp, dle kterého se vyplácejí pouze čtyři druhy důchodů, a to starobní, invalidní, vdovský a vdovecký a důchod sirotčí. O dávkách důchodového pojištění hovoří zdp v přechodných ustanoveních, kdy jako dávky důchodového pojištění označuje stran uvedených důchodů ještě další dávky (např. důchod za výsluhu let či příplatek k důchodu), přičemž tyto dávky *ex lege* transformuje do některého z uvedených druhů důchodů. S v zásadě širším pojmem dávky důchodového pojištění pracuje rovněž zopsz. V praxi nicméně není sporu o vzájemné zaměnitelnosti těchto dvou pojmů. Proto v této práci používám obou termínů *promiscue*.

Důchodem se rozumí, s ohledem na smysl důchodového pojištění, dlouhodobě poskytovaná peněžitá dávka, která je poskytována za účelem přispění k odstranění důsledků sociální události. Důchody jsou vypláceny zásadně oprávněným, tj. pojištěncům, o jejichž nárocích na výplatu důchodu bylo kladně rozhodnuto. Příjemcem důchodu nicméně nemusí být pouze oprávněný. Dle ustanovení § 64 zdp jím může být i jeho zákonný zástupce anebo zvláštní příjemce. Zvláštním příjemcem je pak dle ustanovení § 118 zopsz občan určený rozhodnutím obecního úřadu nebo občan, kterému byl vyplácen sirotčí důchod do dne nabytí způsobilosti dítěte k právním úkonům, a to od tohoto dne.⁴⁹ Poživatelem důchodu je pak osoba, v jejíž prospěch byl důchod přiznán, tj. oprávněný. Z uvedeného plyne, že pojem příjemce důchodu se svým obsahem neshoduje s pojmem poživatel důchodu. V případě jedné dávky důchodového pojištění se může osoba příjemce shodovat s osobou poživatele důchodu, nemusí tomu tak ale být vždy. Typicky v případech sirotčích důchodů tomu tak také po většinu času výplaty tohoto druhu důchodu není. Poživatelem důchodu bude zásadně sirotek, jeho příjemcem ovšem bude jeho zákonný zástupce.

⁴⁹ Typicky se jedná o změnu typu příjemce ze zákonného zástupce oprávněného k požívání sirotčího důchodu na zvláštního příjemce. Osoba příjemce tedy zůstává neměnná, mění se jen její právní kvalifikace.

Rozlišování těchto dvou pojmů má své praktické důsledky. Sehrává totiž často klíčovou roli v otázce odpovědnosti za přeplatek na dávkách důchodového pojištění. Odpovědným je totiž zásadně příjemce, tj. například zákonný zástupce, a nikoliv oprávněný.⁵⁰

Rozlišení nároku na důchod a nároku na výplatu důchodu

Jedním z principů ovládajícím důchodové pojištění je „*obligatornost dávek důchodového pojištění, tj. při splnění stanovených podmínek vzniká na důchod z důchodového pojištění právní nárok. Dobrovolné dávky (jako například v dřívějším důchodovém zabezpečení sociální důchod) důchodové pojištění neupravuje.*“⁵¹ Nárok na důchod tedy vzniká *ex lege* splnění podmínek zdp. Ačkoliv tento princip evokuje myšlenku, že stát, resp. plátce důchodů, automaticky na základě zjištění vzniku nároku na důchod zavede jeho výplatu, není tomu tak. Od nároku na důchod je třeba odlišit nárok na výplatu důchodu. Ten vznikne dle ustanovení § 54 odst. 2 zdp splněním podmínek stanovených v zdp pro vznik nároku na důchod a na jeho výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení důchodu. Z uvedené definice je patrné, že se pojem nárok na výplatu důchodu definuje částečně sám sebou, zároveň však připojuje další podmínky. Ke vzniku nároku na výplatu důchodu je tedy dle zákona třeba, aby vznikl nárok na výplatu důchodu a zároveň, aby byla uplatněna žádost o důchod, na nějž vznikl nárok. Tato legislativně technická konstrukce je zjevně paradoxní. Nárok na výplatu důchodu by nemohl nikdy vzniknout. Vznik nároku na výplatu důchodu je totiž obecně podmíněn sám sebou, tj. vznikem nároku na výplatu důchodu. V aplikační praxi je proto nezbytné danou definici číst v kontextu zákona tak, že nárok na výplatu důchodu vzniká pouze na základě vzniku nároku na důchod a podání žádosti o tento důchod, nevylučuje-li vznik nároku na výplatu důchodu jiné ustanovení právních předpisů.

Lze konstatovat, že nutnou, nikoliv však postačující podmínkou vzniku nároku na výplatu důchodu je vznik samotného nároku na důchod. Je tedy nemožné, aby měl

⁵⁰ Blíže srov. kapitola IX.

⁵¹ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 204 s.

pojištěnec nárok na výplatu důchodu, na který mu nevznikl nárok. Zároveň je však možné, aby měl pojištěnec nárok na důchod, nikoliv však nárok na jeho výplatu, a to i když by podal žádost o přiznání předmětného důchodu. Bude tomu tak tehdy, když vznik nároku na důchod vyloučí speciální ustanovení zákona. Typickým příkladem bude naplnění hypotézy ustanovení § 65 zdp, dle jehož znění platí, že se invalidní důchod nevyplácí po dobu výplaty nemocenského, pokud den vzniku invalidity spadá do období dočasné pracovní neschopnosti, která je důvodem výplaty nemocenského. V praxi by byl případ takovéto „předčasné“ žádosti řešen již na začátku řízení tak, že okresní správa sociálního zabezpečení, která s pojištěncem žádost sepisuje, pojištěnci doporučí, aby požádal o přiznání důchodu až ode dne následujícího po dni skončení výplaty nemocenského, a nikoliv od data, k němuž je mu ještě vypláceno nemocenské. V opačném případě by totiž mohlo vést řízení k rozhodnutí, jímž bude žádost zamítnuta, neboť správní orgán je vázán obsahem žádosti, tj. i určením dne, od něhož má být důchod přiznán, přičemž k tomuto dni by nebylo možno důchod přiznat, neboť by byl k tomuto dni nárok na výplatu důchodu vyloučen. Byla by tedy splněna podmínka vzniku nároku na důchod i podmínka podání žádosti, nebyla by však splněna podmínka vzniku nároku na výplatu důchodu. Nárok na důchod by byl totiž vyloučen zvláštním ustanovením zákona.

Oddělení okamžiku přiznání důchodu a uvolnění výplaty důchodu

Výše uvedený přístup k pojetí podmínek přiznání důchodu nicméně není jediný možný. Česká správa sociálního zabezpečení totiž v některých případech respektuje zákonem aprobované východisko, jehož klíčovou myšlenkou je, že důchod může být přiznán tzv. bez výplaty. Podotýkám, že se rozlišování nároku na důchod a nároku na jeho výplatu jeví jako malicherné pouze zdánlivě, v konkrétních případech má totiž značný význam. Nejde tedy o pouhou akademickou otázku. Zejména vezme-li se v úvahu skutečnost, že se informace mezi pojištěnci rychle rozšiřují a správní orgán musí vzápětí po akceptaci jednoho přístupu v jednom případě čelit nespočtu požadavků na obdobný postup v případech dalších pojištěnců.

Jako příklad dopadu přiznání důchodu, aniž by byla přiznána jeho výplata, a současně jako příklad využití této koncepce ku prospěchu pojištěnců poslouží reakce pojištěnců na nedávnou změnu zdp. Zákonem č. 220/2011 Sb. bylo v reakci na nález Ústavního soudu⁵² změněno ustanovení § 15 zdp, které zakotvuje redukční hranice osobního vyměřovacího základu pro určení výše výpočtového základu. Zjednodušeně řečeno došlo změnou citovaného ustanovení z hlediska výše důchodů přiznávaných podle novějšího znění právního předpisu ke znevýhodnění (oproti předchozímu stavu) v případě osob s nižšími příjmy. Těmto osobám měla být ode dne 30. 9. 2011 výše důchodu vypočítávána na základě méně výhodných pravidel. V daném případě byl pojištěnci využit přístup, který se staví pozitivně k možnosti přiznání důchodu, aniž by byla přiznána jeho výplata. Dle ustanovení § 37 odst. 2 zdp totiž platí, že výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 31 (tzv. předčasný starobní důchod), nenáleží do dosažení důchodového věku, pokud je vykonávána výdělečná činnost nebo je poskytována podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci.

Pojištěnci, kteří měli nárok na tzv. předčasný starobní důchod, ale vykonávali výdělečnou činnosti (případně pobírali jednu z podpor) a nebyli přitom poživateli tohoto důchodu, využili ustanovení čl. II bod 1. zákona č. 220/2011 Sb., dle jehož znění platí, že se výše důchodů, na které vznikl nárok před 30. zářím 2011 a které se přiznávají ode dne, který spadá do období po 29. září 2011, stanoví podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. ještě podle právní úpravy s pro ně výhodnějším výpočtem výše důchodu.

Podstatné přitom je, že o tzv. předčasný starobní důchod nelze žádat na rozdíl od „řádného“ starobního důchodu zpětně. Příslušné žádosti tak museli pojištěnci uplatnit ještě před účinností změny metody výpočtu důchodu. Pojištěnci, vědomi si skutečnosti, že nemají v důsledku své výdělečné činnosti nárok na výplatu tzv. předčasného starobního důchodu, tedy podali žádosti o přiznání tohoto důchodu v předstihu s tím, aby jim byl přiznán nejpozději ode dne 29. 9. 2011 (či dříve), tj. ještě k datu účinnosti výhodnější právní úpravy, přičemž v žádostech uvedli, že výplatu důchodu nepožadují. Je třeba podotknout, že ačkoliv je tzv. předčasný starobní důchod

⁵² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010.

snížen oproti „řádnému“ starobnímu důchodu, toto snížení může být následně kompenzováno na základě žádosti uplatněné dle ustanovení § 36 odst. 2 zdp. Dle znění citovaného ustanovení totiž platí, že se výše procentní výměry tzv. předčasného starobního důchodu pojištěnci, který po vzniku nároku na tento důchod do dosažení důchodového věku vykonával výdělečnou činnost a nepobíral přitom starobní důchod ani invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, přepočte po skončení této výdělečné činnosti na žádost tak, že se doba výdělečné činnosti po dni, od kterého byl přiznán tzv. předčasný starobní důchod, přičte k době pojištění získané do vzniku nároku na tento důchod a současně se o tuto dobu zkrátí doba, za kterou se snižovala výše procentní výměry starobního důchodu podle odstavce 1 (tedy dle ustanovení určujícího míru snížení tzv. „předčasného“ starobního důchodu oproti „řádnému“ starobnímu důchodu). Zjednodušeně řečeno lze tak speciálním postupem snížení důchodu vyloučit.

Pojištěnci tedy požádali o tzv. předčasný starobní důchod bez výplaty se záměrem, že budou do dosažení svého důchodového věku vykonávat výdělečnou činnost a k datu dosažení důchodového věku požádají o přepočet již přiznaného důchodu na „řádný“ starobní důchod a současně podají žádost o přiznání jeho výplaty. Tímto postupem přitom měli docílit toho, že jim bude fakticky přiznán, tedy i vyplácen, starobní důchod ve vyšší výši, než když by s žádostí o „řádný“ starobní důchod čekali na účinnost méně příznivé právní úpravy, tedy až na den dosažení důchodového věku. Nutno podotknout, že pojištěnci byli ve svém předpokladu úspěšní. Osobně se však domnívám, že je správnost (resp. spravedlivost) uvedeného postupu diskutabilní. K tomuto závěru mě vede v první řadě samotný smysl důchodového pojištění, tedy jeho role jakožto prostředku řešení sociálních událostí. Tuto roli však v daném případě důchodové pojištění zjevně neplnilo. Lze totiž důvodně předpokládat, že se pojištěnci, kteří žádají o přiznání důchodu bez jeho výplaty, v žádné tíživé sociální situaci nenacházejí. V opačném případě by jistě výplatu důchodu požadovali.

Současně však nelze dle mého názoru opomíjet fakt, že orgán sociálního zabezpečení prakticky v daném případě vydává namísto konstitutivního rozhodnutí rozhodnutí deklaratorní, a to o tom, že má žadatel nárok na důchod. Domnívám se, že mu důchod tímto rozhodnutím nepřiznává, neboť za přiznání důchodu lze považovat

pouze přiznání plnění z důchodového pojištění, tj. nutně přiznání výplaty důchodu. Čím jiným totiž důchod je, když ne peněžitým plněním z důchodového pojištění? A bylo-li by rozhodnutí o přiznání důchodu bez výplaty konstitutivním aktem, jakým způsobem by bylo toto rozhodnutí vykonatelné? Zavedením výplaty zřejmě nikoliv.

V zdp či zopsz na dané otázky nelze nalézt uspokojivou odpověď. Alespoň ne tehdy, předpokládá-li se jednotná koncepce u všech druhů důchodu. Lze totiž konstatovat, že právní úprava počítá v případě všech druhů důchodů pouze s možností zastavení výplaty, nikoliv obecně i s jejím nezavedením. Zastavení výplaty přitom představuje postup, jehož podmínkou je její předchozí zavedení. Nárok na důchod v daném případě tedy trvá, nárok na výplatu důchodu ovšem zaniká.⁵³ Pro případ, že nárok na výplatu vůbec nevznikl, nicméně právní úprava důchodového pojištění obecně neobsahuje obdobné ustanovení, tedy ustanovení, které by upravovalo nezavedení, resp. zadržení či nezařízení, výplaty pro všechny důchody bez rozdílu. Zákon tuto koncepci vztahuje výhradně ke starobním a částečně k invalidním důchodům.

V případě starobních důchodů lze právní názor podporující danou koncepci opřít o ustanovení § 86 odst. 4 písm. a) zopsz⁵⁴, dle něhož lze požadovat změnu data přiznání výplaty důchodu, tj. dává účastníku řízení právo rozhodnout o oddělení data přiznání důchodu a data přiznání jeho výplaty. Zejména je však pod písm. b) citovaného ustanovení výslovně zmíněno, že lze žádat změnu data uvolnění výplaty starobního důchodu nebo zařízení výplaty starobního důchodu, která nebyla zařízena ode dne přiznání tohoto důchodu. Argument odkazující na tuto část ustanovení, v níž se hovoří o nezařízení výplaty důchodu při jeho přiznání, již zní poměrně přesvědčivě a lze na jeho základě dovodit, že tedy existuje možnost pro současné přiznání důchodu a nepřiznání, resp. nezařízení, jeho výplaty. Osobně však musím takovéto formě legislativní techniky vytknout, že komunikovaná norma zůstává před jejím adresátem poměrně dobře utajena. Na jiném místě zákona by totiž jeho adresát hledal vymezení pravomoci přiznat důchod tzv. bez výplaty marně. Nezbyvá, než ji dovozovat z tohoto jediného ustanovení. Navíc dlužno dodat, že ani v jeho rámci nedokázal zákonodárce

⁵³ Blíže srov. ustanovení § 56 zdp nebo § 53 zopsz.

⁵⁴ Blíže srov. kapitola VIII.

udržet pojmovou jednotnost, neboť pro přiznání důchodu tzv. bez výplaty užívá jak pojem „přiznání“ výplaty, tak její „zařízení“, resp. „neuvolnění“. Užití pojmu zařízení výplaty přitom spíše evokuje činnost prováděnou na základě rozhodnutí, tj. spíše výkon rozhodnutí než samotnou rozhodovací činnost. Od této nejednotnosti však v zájmu fungování důchodového pojištění nezbyvá než odhlédnout.

Pro případ starobních důchodů je třeba dodat, že podmínka nároku na výplatu důchodu nemusí trvat bez omezení, může odpadnout a výplata důchodu bude muset být zastavena. Tak tomu bude v případě tzv. předčasných starobních důchodů. Pokud by poživatel tohoto důchodu započal vykonávat výdělečnou činnost, ztratí nárok na výplatu důchodu a výplata důchodu mu bude muset být zastavena. Jinak je tomu ovšem v případě druhé kategorie důchodů, u nichž zákon předpokládá možnost oddělení nároku na důchod od nároku na jeho výplatu, tj. u důchodů invalidních.

V případě invalidních důchodů lze totiž sledovat pouze podmínku vzniku nároku na výplatu důchodu, nikoliv podmínku trvání takového nároku. Dle ustanovení § 65 odst. 1 věta první se invalidní důchod nevyplácí po dobu výplaty nemocenského a po dobu poskytování náhrady mzdy, platu nebo odměny nebo sníženého platu nebo snížené odměny anebo služebního příjmu nebo náhrady ve výši platu (dále jen „náhrada mzdy“) v době dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény, pokud den vzniku invalidity spadá do období dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény, které jsou důvodem výplaty nemocenského nebo pobírání náhrady mzdy. Dané ustanovení je Českou správou sociálního zabezpečení vykládáno tak, že se sledování okamžiku požívání nemocenského při rozhodování o výplatě invalidního důchodu váže pouze na den vzniku invalidity. Pokud by tedy pracujícímu invalidnímu důchodci v průběhu požívání invalidního důchodu byla zavedena výplata nemocenského, nárok na výplatu důchodu by nezanikl, a to ani v případě, že by byla dočasná pracovní neschopnost opodstatněna stejnými zdravotními obtížemi jako invalidita. V daném případě by tedy osoba čerpala dávky ze dvou systémů sociálního zabezpečení, a to ze stejného důvodu.

Pro případ vdovských, resp. vdoveckých, důchodů a sirotčích důchodů právní úprava důchodového pojištění žádná podobná speciální ustanovení vylučující výplatu

těchto druhů důchodů neobsahuje. V případech těchto druhů důchodů tedy nemůže k oddělení výplaty důchodu od přiznání důchodu docházet.

Z výše uvedeného je patrné, že právní úprava je v otázce oddělitelnosti výplaty od vlastního důchodu nejednotná. V určitých případech může vést tato oddělitelnost ke spekulacím a k obcházení účelu důchodového pojištění, jakož i k situaci, kdy je dvěma pojištěncům totožných předpokladů pro přiznání starobního důchodu vyplácen důchod v různé výši. Nelze totiž dle mého názoru považovat za projev spravedlnosti, když jeden pojištěnec zvolil výše uvedenou cestu přiznání předčasného starobního důchodu bez výplaty a druhý nikoliv, čímž však na výši důchodu tratil, neboť v jeho případě již byl užit méně výhodný výpočet důchodu. S ohledem na tyto skutečnosti považuji takovouto konstrukci za vadnou a neslučitelnou s účelem důchodového pojištění.

Navíc se domnívám, že pokud se přistoupilo na předpoklad, že lze přiznat důchod bez jeho výplaty, nemělo by být důvodu, proč tak činit pouze u tzv. předčasných starobních důchodů. Česká správa sociálního zabezpečení by tak měla obdobně přistupovat například k žadatelům o invalidní důchod, kteří pobírají nemocenské.⁵⁵ Opět by bylo nabíledni, že právní úprava, jakož i celý systém důchodového pojištění, by se stal čímkoliv, jen ne prostředkem pro řešení sociálních událostí pojištěnců. Jak by mohla invalidita představovat pro pojištěnce optikou důchodového pojištění (nikoliv tedy optikou ostatních systémů sociální ochrany) nepříznivou sociální událost, pokud by na ní nereagoval tento systém výplatou důchodu?

Lze tedy shrnout, že přiznáním důchodu se dle mého názoru rozumí vydání konstitutivního rozhodnutí, na jehož základě je důchod jeho příjemci vyplácen, a nikoliv rozhodnutí deklaratorní, dle kterého se stvrzuje existence nároku na důchod, tento důchod se ale nepřiznává, tj. v konečném důsledku nevyplácí. Zůstává pro mne nicméně nezodpovězenou otázkou, co je přiznáním důchodu při nepřiznání, resp. nezařízení, jeho výplaty. O přiznání nároku na důchod se dle mého názoru

⁵⁵ V souladu s metodikou Ministerstva práce a sociálních věcí by tak Česká správa sociálního zabezpečení skutečně měla činit. V praxi však žadatelé pod vlivem rady okresní správy sociálního zabezpečení žádají o přiznání důchodu (tj. nikoliv pouze výplaty) až ode dne následujícího po skončení výplaty nemocenského.

nejedná, jelikož tento nárok vzniká přímo ze zákona. Jako nejzásadnější ovšem vnímám ztrátu smyslu přiznání nevypláceného důchodu. Lze si totiž jen obtížně představit, že by tímto způsobem přiznaný důchod jakkoliv napomohl k odstranění dopadů nastalých sociálních událostí. Zároveň se dle mého názoru jedná o typický projev stavu dosažení takové složitosti určitého systému, že se postupně jeho jednotlivé části začínají vzdalovat účelu, pro nějž je systém vytvořen. Uvedené platí alespoň v případě, že smyslem současné právní úpravy není umožnění stavu, kdy je od určitého dne vyplácen důchod jednomu pojištěnci ve vyšší výši jen proto, že využil výše popsané možnosti vyloučení účinku novější právní úpravy, zatímco druhému pojištěnci náleží důchod v nižší výši, ačkoliv jsou všechny ostatní pro výpočet výše důchodu relevantní parametry shodné. Systém, který tento výsledek umožňuje, lze jen stěží považovat za rozumný.

Samostatnou otázkou jsou pak z pohledu hospodárnosti, resp. nehospodárnosti, veřejné správy náklady související s vyřizováním žádostí, jejichž smyslem není žádost o pomoc při řešení sociální události, ale buď obcházení smyslu zákona, kverulantství nebo čistá spekulace na získání celkově vyššího objemu plnění z důchodového pojištění.

Obecně potom z výše uvedeného vyplývají v zásadě dva závěry. Prvním je, že systém důchodového pojištění je natolik složitý, že umožňuje v konkrétních případech dojít k nečekaným závěrům o způsobech jeho využití. Tato myšlenka se přitom v této práci bude opakovat častěji. Dalším poznatkem je potom skutečnost, že správní praxe bývá pro otázku *quid iuris* konstitutivní. Podstatná tedy není interpretace zákona učiněná pojištěnci, podstatný vlastně není ani text zákona, podstatná je pouze interpretace tento zákon aplikujícího správního orgánu, resp. posléze soudu.

Zánik nároku na důchod a na jeho výplatu a přechod nároku

K otázce nároku na důchod ještě doplním, že nárok na důchod nezaniká uplynutím času. Zaniká pouze na základě skutečnosti, že pojištěnec přestane splňovat podmínky pro jeho vznik, a to opět *ex lege*. Podmínky jeho vzniku jsou tedy v zásadě

totožné s podmínkami jeho trvání. Výjimkou je ovšem vdovský, resp. vdovecký důchod, na nějž nárok ze zákona zaniká po uplynutí jednoho roku od smrti manžela. K zachování nároku je přitom třeba, aby byly splněny další podmínky, které se ovšem při řízení o přiznání tohoto důchodu automaticky nezjišťují.⁵⁶ Pokud jsou tyto podmínky splněny v určité lhůtě po zániku nároku na důchod, nárok na důchod se obnoví. V případě tohoto důchodu zdp upravuje další speciální podmínku zániku nároku a tou je uzavření nového manželství.⁵⁷ Lze tedy konstatovat, že v případě vdovského, resp. vdoveckého, důchodu se podmínky trvání nároku s časem zpříšňují.

Odlišná je situace v případě nároku na výplatu důchodu (nebo jeho části), tento nárok totiž zaniká uplynutím pěti let ode dne, za který důchod (nebo jeho část) náleží.⁵⁸ Zánik nároku na výplatu důchodu je odvozován od nároku na důchod. Platí tedy, že důchod lze přiznat nejvýše 5 let nazpět od vzniku nároku na výplatu důchodu, přičemž nárok na jeho výplatu vznikne dle ustanovení § 54 odst. 3 zdp (při splnění dalších podmínek) podáním žádosti o přiznání důchodu. Nárok na výplatu důchodu tedy prekluduje, zatímco nárok na důchod nikoliv.

Pro úplnost doplňuji, že nárok na důchod a na jeho výplatu je nepřevoditelný. Nelze jej postoupit ani dát do zástavy. V praxi přirozeně oproti ostatním řízením dochází při řízení o důchodech k situaci, kdy žadatel zemře v průběhu vedení řízení. V takovém případě se postupuje dle ustanovení § 63 zdp, dle jehož znění vstupují do dalšího řízení o dávce a nabývají nároku na částky splatné do dne smrti oprávněného postupně manželka, resp. manžel, děti a rodiče, jestliže žili s oprávněným v době jeho smrti v domácnosti. Tato podmínka nemusí být splněna u dětí, které mají nárok na sirotčí důchod po zemřelém. Obdobně se postupuje v případě, kdy je již

⁵⁶ Jde o případy tzv. jednoročních vdovských/vdoveckých důchodů. Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím o žádosti o tento důchod přiznává. Dalším rozhodnutím ho odejme a to v rámci řízení, které zahájí z moci úřední. Přitom nezkoumá, zda jsou v konkrétním případě splněny podmínky pro trvání nároku na důchod i po uplynutí jednoho roku. Je proto vlastně pouze na účastníku řízení, aby toto rozhodnutí napadl námitkami a v rámci řízení o námitkách tvrdil trvání nároku.

⁵⁷ Blíže v oddílu 2. Jednotlivé druhy důchodů; Vdovský a vdovecký důchod.

⁵⁸ K otázce neplynutí lhůty blíže srov. ustanovení § 55 odst. 2 zdp. Pokud zdp hovoří o tom, že osobě náleží důchod, rozumí se tím, že má tato osoba nárok na důchod. Pokud hovoří o tom, že osobě náleží výplata důchodu, rozumí se tím, že má tato osoba nárok na výplatu důchodu. Pojem „náleží“ je tedy shodný se slovním obratem „mít nárok ve smyslu ustanovení § 54 zdp“ a nikoliv až s vykonatelností rozhodnutí, jímž je důchod přiznán.

rozhodnuto, ale nebyla ještě zavedena výplata důchodu. Není-li výše uvedených osob, stávají se tyto nároky předmětem dědictví, tj. jde o otázku, kterou není kompetentní dále řešit Česká správa sociálního zabezpečení.

Souběh nároků na důchody a jejich výplatu

V případě jednoho pojištěnce nemusí nastat vždy pouze jedna sociální událost. Pokud jich nastane v jednom časovém úseku více najednou, hovoří zákon o tzv. souběhu nároků na důchody. Platí přitom, že splnění podmínek nároku na jeden druh důchodu nevylučuje vznik nebo trvání nároku na důchod jiného či stejného druhu (např. se nevylučují nároky na sirotčí důchod po otci i po matce oboustranně osiřelého nezaopatřeného dítěte). Zákon naopak počítá s jistou provázaností nároků na jednotlivé druhy důchodů. Typickým příkladem bude pojištěnec s trvajícím nárokem na vdovecký důchod i po uplynutí jednoho roku od smrti manželky z titulu jeho invalidity třetího stupně, což je v zásadě hlavní podmínka nároku na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně. Dalším příkladem je přeměna invalidního důchodu na starobní důchod dle ustanovení § 61a zdp. Dle tohoto ustanovení zaniká nárok na invalidní důchod dnem, kterým jeho poživatel dosáhl věku 65 let nebo důchodového věku, je-li vyšší než 65 let, a současně vzniká tomuto poživateli nárok na starobní důchod.⁵⁹

Od výše uvedeného je třeba odlišit případy souběhu nároku na výplatu více důchodů, tj. případy, kdy jsou (resp. mají být) důchody příjemci vypláceny na základě více správních rozhodnutí. Zpravidla bude k této situaci docházet v případě, kdy bude Česká správa sociálního zabezpečení rozhodovat o důchodu poživatele již přiznaného důchodu z jiného titulu. Méně časté budou případy, kdy bude rozhodovat o více důchodech pojištěnce, který není poživatelem důchodu, současně.⁶⁰ Zdp přitom

⁵⁹ V podstatě jde o přeměnu invalidního důchodu na starobní důchod, ke které dochází přímo ze zákona. Této skutečnosti odpovídá i procesní úprava, kdy se dle ustanovení § 81 odst. 4 zopsz zahajuje řízení o přeměně invalidního důchodu na starobní důchod z moci úřední. Výše důchodu přitom zůstává na základě ustanovení § 61a odst. 2 zdp zachována. V rámci tohoto řízení se tedy výše starobního důchodu nevypočítává, neboť není předmětem dokazování. Současně je však na základě ustanovení § 61a odst. 3 zdp zachována pro poživatele důchodu možnost požádat o její nové určení.

⁶⁰ V úvahu opět připadá příklad nezaopatřeného dítěte, kterému zemřeli oba rodiče, a které proto uplatnilo dvě žádosti o sirotčí důchod.

vychází z principu konkurence jednotlivých nároků na výplatu důchodů v případě téhož poživatele. Nároky na důchod si tedy nekonkurují (vyjma jediného případu uvedeného v ustanovení § 58 odst. 2 věta první), nároky na výplatu důchodu ovšem ano. V této souvislosti je třeba předeslat, že se důchod skládá ze dvou složek. Ze základní výměry důchodu a z procentní výměry důchodu. Jde tedy o dvě peněžní částky, přičemž jedna je určena pevně pro všechny příjemce důchodu, druhá závisí na parametrech rozhodných pro její výpočet v případě každého jednotlivého pojištěnce.⁶¹

Stanovování výše dalšího přiznávaného důchodu, resp. nutnost jeho nepřiznání, a v důsledku toho určování výše stávajícího důchodu je upraveno v ustanoveních §§ 58 až 61. V zásadě lze pro účely této práce uvést, že se některé nároky na výplatu důchodu vzájemně zcela vylučují (důchody téhož druhu kromě sirotčích důchodů, invalidní a starobní důchod), a vyplácí se tedy pouze jeden důchod, a nároky na výplatu jiných důchodů se naopak nevylučují. V takovém případě však nenáleží výplata obou důchodů v plné výši. Poživateli důchodu náleží nejvyšší důchod v plné výši a z dalších pouze část v podobě celé procentní výměry nebo její části. Vždy tedy poživateli důchodu náleží pouze jedna základní výměra důchodu. Názorným příkladem pro ukázkou celkového plnění z důchodového pojištění bude v praxi obvyklý případ poživatelky starobního důchodu, jejíž manžel, také poživatel starobního důchodu, zemřel např. v roce 2012. Výše starobního důchodu vdovy, tedy součet základní a procentní výměry tohoto důchodu, bude činit kupříkladu 10 tis. Kč měsíčně. Dosavadní výše starobního důchodu jejího bývalého manžela bude činit také 10 tis. Kč měsíčně. Pro rok 2012 činila výše základní výměry důchodu částku 2 270 Kč měsíčně.⁶² Procentní výměra jeho starobního důchodu tedy činila 7 730 Kč měsíčně. Základní výměra vdovského důchodu činí také 2 270 Kč měsíčně. Výše procentní výměry vdovského důchodu činí dle ustanovení § 51 odst. 2 zdp 50 % procentní výměry starobního důchodu, na který měl nárok manžel v době smrti. Výše procentní výměry vdovského důchodu tedy činí 3 865 Kč měsíčně ($0,5 \times 7 730$). Vdovský důchod tedy činí 6 135 Kč měsíčně ($3 865 + 2 270$).

⁶¹ Blíže srov. kapitola VI.

⁶² Určená ustanovením § 3 vyhlášky č. 286/2011 Sb.

Dle ustanovení § 59 odst. 1 zdp nicméně platí, že v případě, jsou-li splněny současně podmínky nároku na výplatu starobního důchodu a vdovského důchodu, vyplácí se nejvyšší důchod v plné výši a z dalšího důchodu se vyplácí polovina procentní výměry. V daném případě je vyšším z obou důchodů starobní důchod vdovy, který činí 10 tis. Kč měsíčně, jelikož vdovský důchod činí pouze 6 135 Kč měsíčně. Starobní důchod náleží tedy v plné výši. Vdovský důchod pak náleží ve výši poloviny procentní výměry důchodu, tj. v částce 1 933 Kč měsíčně $[(6\ 135 - 2\ 270) / 2]$.⁶³ Lze tedy shrnout, že celková výše plnění z důchodového pojištění, která má pomoci odstranit sociální událost v podobě stáří a ztráty příjmů v důsledku ovdovění, činí v daném případě 11 933 Kč měsíčně.

Problematika souběhu nároků na výplaty důchodů se zdá být výše uvedeným vyčerpána. Nicméně není tomu tak. Lze konstatovat, že v praxi nedochází k chybám v případě, kdy o každé z více dávek důchodového pojištění jednoho pojištěnce rozhoduje jeden orgán sociálního zabezpečení.⁶⁴ Tento správní orgán má tak na základě vlastní úřední evidence k dispozici informaci o dosavadním pobírání jednoho důchodu, a může proto v řízení o žádosti o přiznání dalšího důchodu plně zvážit důsledky souběhu nároků na výplatu obou důchodů. Situace bývá složitější v případě, kdy o žádosti o další důchod rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení než ten, který přiznal svým rozhodnutím dosavadně vyplácený důchod. K takovému stavu dojde například tehdy, když již z výše uvedeného příkladu známé vdově bude vyplácet starobní důchod Česká správa sociálního zabezpečení a vdova přitom požádá u Ministerstva obrany o vdovský důchod po svém manželovi, který byl aspoň po 20 let příslušníkem ozbrojených sil. Ministerstvo obrany bude v tomto případě příslušné k rozhodování o tomto vdovském důchodu na základě ustanovení § 9 odst. 1, 2 písm. a), b) bod 7. zopsz. Je přitom třeba předeslat, že citovanou žádost lze učinit pouze na předepsaném tiskopisu. Ten obsahuje kolonku pro uvedení informace o dosavadním pobírání důchodu včetně určení jeho plátce a zároveň pro uvedení

⁶³ Dle ustanovení § 54 odst. 3 zdp se základní výměra důchodu zaokrouhluje na celé desetikoruny směrem nahoru a procentní výměra důchodu zaokrouhluje na celé koruny směrem nahoru; přitom se výše důchodu vypočtená ke dni vzniku nároku na důchod zaokrouhluje zvlášť. Dle ustanovení § 60 *in fine* zdp se výše důchodu po úpravě pro souběh zaokrouhluje rovněž podle § 54 odst. 3 zdp.

⁶⁴ Orgánem sociálního zabezpečení, který je příslušný k rozhodování o dávkách důchodového pojištění, není pouze Česká správa sociálního zabezpečení, ale i Ministerstvo obrany, vnitra a spravedlnosti. Blíže kapitola I. oddíl 4. Organizační uspořádání sociálního zabezpečení.

informace o paralelně probíhajícím řízení o jiné dávce důchodového pojištění včetně určení orgánu sociálního zabezpečení, který toto řízení vede. Ani skutečnost, že žadatel požadované informace v žádosti uvede, ovšem není v praxi zárukou toho, že příslušný orgán sociálního zabezpečení bude na tuto informaci brát posléze zřetel.⁶⁵ V modelovém příkladu přitom Ministerstvo obrany nebude vést informaci o souběhu nároků na výplatu starobního a vdovského důchodu v patrnosti, v důsledku čehož dojde k tomu, že přizná vdovský důchod v plné výši. Citovaná vdova bude tedy pobírat starobní důchod ve výši 10 tis. Kč měsíčně od České správy sociálního zabezpečení a zároveň vdovský důchod ve výši 6 135 Kč měsíčně od Ministerstva obrany. Z porovnání obou příkladů vyplývá, že potenciální přeplatek na vdovském důchodu bude činit 4 202 Kč měsíčně (16 135 – 11 933).

Případy, kdy je vypláceno jednomu poživateli více důchodů od různých plátců (na základě příslušnosti různých orgánů sociálního zabezpečení k rozhodování) v nesprávné výši v důsledku nezohlednění souběhu nároků na výplatu těchto důchodů, se označují jako tzv. duplicity. (Duplicitně je ve skutečnosti vyplácena pouze základní výměra důchodů, jen ta náleží zásadně pouze jednou.) Orgány sociálního zabezpečení přitom docházejí ke zjištění duplicitních výplat obvykle až po delším čase na základě srovnávání svých úředních evidencí, v důsledku čehož vznikají na dávkách důchodového pojištění vysoké přeplatky. Pravidla pro chování orgánu sociálního zabezpečení v případě tohoto zjištění, jakož i pravidla pro určení orgánu sociálního zabezpečení příslušného k výplatě důchodů obsahuje ustanovení § 115 zopsz. Z jeho znění je patrný princip koncentrace výplat všech důchodů u jednoho příslušného orgánu sociálního zabezpečení. K výplatě více důchodů jednomu poživateli je tedy příslušný pouze jeden orgán sociálního zabezpečení.

Vyplácení důchodů

Důchody se vyplácejí zásadně v hotovosti. Metoda poukazování důchodu na účet jeho příjemce je umožněna podpůrně, a to pouze na základě žádosti příjemce

⁶⁵ Význam může nicméně mít uvedení této informace pro posouzení odpovědnosti za přeplatek na dávce důchodového pojištění. Blíže srov. kapitola IX.

o tento způsob výplaty. Jelikož je v zájmu oprávněného, aby byl důchod vyplácen zásadně výhradně jemu, je třeba, aby v rámci řízení o této žádosti žadatel prokázal, že účet, na nějž žádá důchod poukazovat, je veden na jeho jméno. Zároveň je ale na základě žádosti umožněno, aby byl důchod oprávněného, který je jeho příjemcem, poukazován na účet jeho manžela, resp. manželky, pokud s tímto způsobem výplaty manžel, resp. manželka, vyjádří souhlas a bude prokázáno, že oprávněný má právo disponovat s peněžními prostředky na tomto účtu.^{66,67}

Důležitým ustanovením je v této souvislosti ustanovení § 64 odst. 5 zdp.⁶⁸ V zásadě totiž platí, že neprávem vyplacené splátky důchodu lze požadovat nazpět pouze po příjemci tohoto důchodu.⁶⁹ Dle znění citovaného ustanovení platí, že povinnost vrátit plátcí důchodu splátky důchodu oprávněného, které byly připsány na účet oprávněného, s na nějž připsanými peněžními prostředky má právo disponovat jiná osoba než oprávněný, po dni, za který náležela poslední výplata důchodu zemřelého oprávněného, má tato osoba s dispozičním právem. Pokud by neexistovala osoba, která má toto dispoziční právo, byli by povinni tyto neprávem vyplacené splátky důchodu vrátit postupně další jemu blízké osoby specifikované v citovaném ustanovení (za určitých podmínek manžel, manželka, děti, rodiče). Obdobně je formulována povinnost manžela (manželky) oprávněného v případě jeho smrti. Dle ustanovení § 64 odst. 2 zdp je manžel (manželka), zemře-li oprávněný a výplata důchodu byla poukazována na účet jeho manžela (manželky), povinen vrátit plátcí důchodu splátky důchodu oprávněného připsané na takový účet po dni, za který náležela poslední výplata důchodu zemřelého oprávněného.

Dle ustanovení § 116 odst. 1 zopsz se důchody vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem důchodu. Jednotlivou splátkou důchodu se přitom rozumí právě jedno plnění z důchodového pojištění, které náleží poživateli důchodu

⁶⁶ Výhodou bezhotovostního peněžního styku je pro příjemce důchodu skutečnost, že by jinak (v případě hotovostní výplaty) hradil náklady na její provedení prostřednictvím držitele poštovní licence. Ty činí od roku 2010 21 Kč za každou splátku důchodu. Jejich výši uveřejňuje plátcce důchodu na svých internetových stránkách v souladu s ustanovením § 64 odst. 4 in fine zdp.

⁶⁷ Dále má poživatel možnost požádat o výplatu důchodu do zdravotnického zařízení dle ustanovení § 116d zdp. Důchod může být vyplácen i zvláštnímu příjemci dle ustanovení § 118 zdp.

⁶⁸ Doplněný do zdp zákonem č. 470/2011 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2012.

⁶⁹ Blíže srov. kapitola IX.

za jeden měsíc. Česká správa sociálního zabezpečení tedy stanovuje datum výplaty důchodu, resp. jeho jednotlivých splátek, tak, aby měl poživatel důchodu možnost využít jemu z důchodového pojištění poskytnuté prostředky ke hrazení aktuálních a budoucích nákladů, které mu vznikají, resp. vzniknou, v souvislosti s nastalou sociální událostí. Tomuto konceptu odpovídá i možnost podání žádosti o důchod až o 4 měsíce dříve přede dnem, od něhož pojištěnec žádá důchod přiznat. Pojištěncům je tedy dána jistá možnost vyhnout se důsledkům délky řízení o jejich žádostech o důchod v případě, že předpokládají nastání sociální události v blízké budoucnosti. Přirozeně se jedná v naprosté většině případů o žádosti o starobní důchod, které souvisí s předpokladem dosažení zákonem stanoveného věku pro vznik nároku na tento důchod. Dalším případem, již méně, avšak stále častým, jsou žádosti o invalidní důchod, které jsou podávány ještě v rámci podpůrní doby pro výplatu nemocenského. V těchto případech pojištěnci znalí svého zdravotního stavu předpokládají, že se v jejich případě bude jednat o tzv. dlouhodobě nepříznivý stav a nárok na invalidní důchod v jejich případě tedy vznikne v rámci řízení o žádosti.⁷⁰ V případě žádostí o vdovský či sirotčí důchod by byla předpověď pojištěnce, že v jeho případě dojde ke splnění podmínek nároku na tyto druhy důchodů, již poněkud svérázná.

Důchody se tedy vyplácejí zásadně měsíčně. Výjimkou jsou pouze důchody, jejichž výše nedosahuje 300 Kč měsíčně. Ty mohou být vypláceny ve lhůtách v maximální délce 6 měsíců. O datu výplaty důchodu Česká správa sociálního zabezpečení informuje žadatele o důchod současně s vydáním rozhodnutí, jímž mu důchod přiznává. Pravidelně bývá tzv. oznámení o výplatě uvedeno na stejné listině jako samotné rozhodnutí. Toto oznámení ale součástí vlastního rozhodnutí není. Výjimku z koncepce výplaty do budoucna představují důchody, které se vyplácejí do ciziny. Jejich výplata je podmíněna zasláním potvrzení o žití oprávněného v cizině. Česká správa sociálního zabezpečení vyplácí důchody na základě tohoto potvrzení tedy nikoliv do budoucna, ale zpětně, a to nejvýše v tříměsíčních lhůtách.

Z hlediska nutnosti okamžitého řešení nastalé sociální události je zároveň umožněno, aby byly žadateli o dávku důchodového pojištění poskytnuty zálohy na tuto dávku. Česká správa sociálního zabezpečení může k poskytnutí záloh přistoupit tehdy,

⁷⁰ Blíže srov. oddíl 2. Jednotlivé druhy dávek důchodového pojištění.

když má za to, že jsou v daném případě splněny podmínky pro nárok na důchod. Typickým příkladem bude žádost pojištěnce, který splňuje podmínky dosažení důchodového věku a získání potřebné doby pojištění, o čemž svědčí již úřední evidence správního orgánu. V rámci řízení o jeho žádosti však vyjde najevo, že tento pojištěnec získal ještě další dobu pojištění. Tu je ovšem časově náročné prokázat a tedy zohlednit ji pozitivně v rámci určení výše důchodu. Je tedy nade vše pochybnost, že žadateli náleží důchod, a lze dokonce určit i jeho minimální výši. Česká správa sociálního zabezpečení bude mít v takovém případě možnost vydat rozhodnutí, jímž přizná žadateli o důchod zálohy na tento důchod. Po přiznání důchodu by se tyto poskytnuté zálohy považovaly za plnění v podobě důchodu a zúčtovaly by se s přiznanou dávkou. Podstatné přitom je, že zjistilo-li by se následně, že podmínky nároku na důchod splněny nebyly, žadatel by byl povinen zálohy neprodleně vrátit na základě ustanovení § 116 odst. 2 zopsz. Nejednalo by se tedy o přeplatek na dávce důchodového pojištění, a nebylo by tedy třeba prokazovat odpovědnost pojištěnce za tento přeplatek.⁷¹

Vzdání se výplaty důchodu

Výše byla rozebrána otázka možnosti nepřiznání výplaty důchodu při současném přiznání této dávky důchodového pojištění na základě žádosti účastníka řízení. Jde v podstatě o přiznání důchodu podmíněné⁷² vzdáním se výplaty důchodu již ode dne jeho přiznání, tedy v situaci, kdy vzdání se důchodu (úkon pojištěnce) předchází jeho přiznání (vykonatelnost rozhodnutí). Další otázkou však je, zda je právně přípustné vzdát se výplaty důchodu v případě, že je tento důchod již vyplácen, tj. svým jednostranným právním úkonem adresovaným plátcí důchodu a jemu doručeným způsobit zastavení výplaty důchodu. V této souvislosti si dovolím poukázat na velice aktuální otázku, která je zároveň další ukázkou obtížnosti provedení změn právního řádu tak, aby byly tyto změny konformní s dosavadní právní úpravou důchodového pojištění. Příkladem takovéto změny je novelizace zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů účinná ode dne 1. 1. 2013. Dle novelizovaného znění citovaného zákona ztrácejí poživatelé starobních

⁷¹ Blíže srov. kapitola IX.

⁷² S ohledem na skutečnost, že se nelze vzdát práva, které osobě nenáleží.

důchodů nárok na slevu na dani z příjmů z výdělečné činnosti [dle ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) tohoto zákona] v případě, že pobírali starobní důchod k 1. lednu 2013. *A contrario* platí, že poživatelé starobního důchodu mají možnost uplatnit slevu na dani v případě, že ke dni 1. 1. 2013 starobní důchod nepobírali, tedy že jim nebyl důchod vyplácen.

Úpravu práva vzdání se výplaty důchodu obsahuje ustanovení § 120 zdp. Dle jeho znění platí, že se poživatel starobního důchodu nemůže vzdát výplaty tohoto důchodu za dobu před podáním žádosti o zastavení výplaty tohoto důchodu. Z textu důvodové zprávy⁷³ lze přitom vyčíst, že „*je odůvodněné výslovně upravit situaci, kdy se poživatel starobního důchodu rozhodne vzdát výplaty tohoto důchodu, tak, že vzdání se výplaty je možné jen do budoucna*“. Na základě citovaného ustanovení docházím k závěru, že vzdát se výplaty důchodu je možné pouze u jeho jediného druhu, a to u důchodu starobního. K tomuto názoru dospívají ve své publikaci⁷⁴ také Jan Příb a Vladimír Voříšek, když uvádějí, že „*nároku na výplatu starobního důchodu se může vzdát jen poživatel starobního důchodu, srov. § 120 ZOPSZ (za účelem zvyšování procentní výměry starobního důchodu podle § 34 odst. 2 ZDP)*“.

Zároveň je otázkou, zda zůstává respektována skutečnost, že o dávkách důchodového pojištění rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení, tj. že pouze ona má možnost způsobit účinky vzdání se práva výplaty starobního důchodu. Zákon v této souvislosti stanoví požadavek formy vzdání se výplaty. Vzdát se výplaty starobního důchodu lze pouze ve formě žádosti o zastavení výplaty. (Mimoходом opět je třeba poukázat na skutečnost, že vzdání se výplaty důchodu je daným ustanovením umožněno pouze tak, že lze podat žádost o zastavení výplaty, tj. výplaty, která již musela být dříve zřízena, a nikoliv tak, že lze žádat o nezavedení výplaty.)

Z předpokladu koherence a nerozpornosti právního řádu a na základě ustanovení § 45 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů⁷⁵ a ustanovení § 37 odst. 6 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,

⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/1997 Sb. která byla součástí vládního návrhu citovaného zákona. Sněmovní tisk č. 121/0, poslanecká sněmovna, 2. volební období, 1996 – 1998.

⁷⁴ Příb, J. a Voříšek, V. Důchodové předpisy s komentářem, 7. aktualizované vydání, Olomouc : ANAG, 2012, 254 s.

⁷⁵ Projev vůle působí vůči nepřítomné osobě od okamžiku, kdy jí dojde.

ve znění pozdějších předpisů⁷⁶ plyne, že vzdání se práva výplaty je i s ohledem na výše uvedené účinné dnem, kdy je České správě sociálního zabezpečení doručena žádost o zastavení výplaty starobního důchodu. Tento právní názor si osvojily i tisíce, ba desetitisíce poživatelů starobních důchodů, kteří v úmyslu vyhnout se nepříznivému dopadu novelizace zákona o daních z příjmů na jejich daňovou povinnost, zaslali České správě sociálního zabezpečení žádosti o zastavení výplaty na jeden jediný den, a to na 1. 1. 2013. Dlužno dodat, že Česká správa sociálního zabezpečení jejich žádostem vyhověla⁷⁷, resp. vyhověla těm žádostem, které byly učiněny do budoucna, tj. před 1. 1. 2013. Na tomto konkrétním případě lze demonstrovat, že právní úprava důchodového pojištění je natolik složitá, že je vždy třeba důsledně zvažovat, zda na ni odkazovat právními předpisy jiných právních odvětví. S ohledem na zvláštnosti důchodového pojištění může být výsledek vpravdě nečekaný. V uvedeném případě bude přitom Ministerstvem financí s největší pravděpodobností přijat výklad, který vyjde z principu, že zneužití práva nepoživá právní ochrany. Jako zneužití práva bude přitom označeno účelové vzdání se výplaty důchodu na jediný den s cílem obejít zákon o daních z příjmů, a zachovat si tak možnost uplatnit slevu na dani.

Vlastní otázka daní není z hlediska této práce relevantní, na uvedeném případě však lze ukázat i další nejednoznačně řešenou otázku týkající se důchodů. Tou je samotná podstata důchodu, jakožto dávky vyplácené zásadně na budoucí měsíc. Zdp vychází dle mého názoru primárně z této koncepce. Nejedná se tedy o dávku, která by připadala na den či jiný časový úsek, ale o dávku, která připadá na jeden měsíc. Zdp přitom výslovně umožňuje pouze vzdání se důchodu, tedy dávky důchodového pojištění vyplácené pro celý měsíc. Česká správa sociálního zabezpečení nicméně zastává v daném případě názor, že se lze vzdát i části důchodu, tj. takové části, která by připadala na jeden kalendářní den. Zřejmě přitom vychází

⁷⁶ Podání je učiněno dnem, kdy tomuto (věcně a místně příslušnému) orgánu došlo.

⁷⁷ Česká správa sociálního zabezpečení žádostem vyhověla formou deklaratorních rozhodnutí, neboť tento způsob umožňuje způsobení účinků *ex tunc*. Osobně se však domnívám, že jedinou správnou cestou je reagovat na vzdání se práva nikoliv rozhodnutím, ale sdělením, že příslušná žádost byla České správě sociálního zabezpečení doručena, a tedy že účinky vzdání se práva nastaly určitého dne. V rámci tohoto sdělení by měl být poživatel důchodu zároveň informován o tom, že na základě skutečnosti, že mu byla vyplacena část důchodu, které se vzdal, bude vydáno rozhodnutí o přeplatku. Vycházím z pojetí, které předpokládá hmotněprávní povahu vzdání se práva, přičemž forma učinění tohoto právního úkonu je sice procesněprávní, nejde však o žádost v pravém slova smyslu, neboť tato žádost nemá vyvolat zahájení řízení ani vlastní rozhodovací proces správního orgánu.

z aplikace argumentu *a fortiori*, tedy že je-li umožněno vzdát se výplaty důchodu jako celku, je umožněno vzdát se výplaty jedné splátky důchodu, a lze se tedy vzdát i výplaty pouhé části této splátky. S tímto přístupem se lze v zásadě ztotožnit i na základě *analogie legis*, neboť pro případy, kdy rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení z moci úřední, zdp počítá s možností zastavení výplaty jen na dny, kdy výplata důchodu jeho poživateli nenáleží.⁷⁸ V takových případech tedy není třeba zastavit výplatu důchodu na celý měsíc.

Jak jsem již uvedl výše, důchody se vyplácejí zásadně do budoucna. Pokud by byla tato vlastnost důchodů vedena v patrnosti, lze nalézt argumentaci ve prospěch „ochrany“ státního rozpočtu, která však současně respektuje znění zákona. V daném případě není podmínka nároku na slevu na dani formulována tak, že tato sleva nenáleží poživateli starobního důchodu, kterému ke dni 1. 1. 2013 nenáleží výplata starobního důchodu, nýbrž tak, že na tuto slevu nemá nárok poživatel starobního důchodu, který starobní důchod k 1. 1. 2013 pobíral. Odlišnost mezi pobíráním důchodu a tím, zda výplata náležela, je zřejmá. V prvním případě jde o otázku skutkovou, faktickou, ve druhém o otázku právní. Pro první den roku 2013 byla přitom výplata důchodů provedena již prosincovou splátkou (tj. v prosinci) v roce 2012. Pokud by se poživatel starobního důchodu vzdal výplaty důchodu, pobíral by jej, ačkoliv by mu jeho výplata nenáležela. Pokud bychom akceptovali možnost rozdělení důchodu na části podle jednotlivých dnů, potom by platilo, že pokud by se poživatel starobního důchodu vzdal jeho části připadající na 1. 1. 2013, pobíral by tuto část důchodu, ačkoliv by mu její výplata nenáležela. Pokud by se vyšlo při následné argumentaci ve prospěch obcházení zákona o daních z příjmů z tohoto předpokladu, bylo by možné shledat úsilí poživatelů starobních důchodců, kteří se vzdali na první den roku 2013 výplaty důchodu, za zcela marně vynaložené. Jedinou cestou by tak bylo uplatnit žádost o zastavení výplaty starobního důchodu v takovém předstihu, aby Česká správa sociálního zabezpečení stihla fakticky přepočítat výši prosincové splátky důchodu pro rok 2012 a tuto sníženou

⁷⁸ Teoretickou možnost budoucího judikování v tom smyslu, že důchod je možné chápat jako denní dávku, a nikoliv jako dávku měsíční, poskytuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 15/2006 - 49 ze dne 25. října 2006. V daném případě byl nicméně výklad, který byl nadto výslovně označený jako extenzivní, považován za ospravedlnitelný s ohledem na smysl a účel rehabilitačních předpisů.

výplatu zavedla. Proti tomuto výkladu lze nicméně uplatnit v daném kontextu zřejmě silnější argument *in dubio contra fiscum*.⁷⁹

V souvislosti se vzdáním se výplaty důchodu se pro úplnost nabízí následující otázka. Pokud se lze vzdát výplaty důchodu, lze se vzdát i důchodu samotného? Zatímco se vzdáním se výplaty důchodu je spojena žádost o zastavení výplaty, se vzdáním se důchodu by mohla být analogicky spojena žádost o odnětí důchodu. Vzdání se výplaty důchodu je přitom umožněno, alespoň tedy v případě starobního důchodu. V otázce vzdání se důchodu zákon zdp ani zopsz výslovnou úpravu neobsahuje. Nabízí se tak, že jedinou cestou ke způsobení důsledků vzdání se důchodu by bylo dle zmíněných zákonů pouze oznámení poživatele důchodu adresované plátcí důchodu o tom, že přestal splňovat podmínky nároku na přiznaný důchod. V takovém případě by bylo povinností plátce důchodu zahájit řízení o odnětí dávky důchodového pojištění dle ustanovení § 81 odst. 3 zopsz, zjistit v jeho rámci, zda poživatel důchodu přestal splňovat podmínky nároku na něj, a případně důchod odejmout. V praxi k pokusům o vzdání se důchodu však přirozeně nedochází. Případná právní úprava v rámci zdp nebo zopsz by tak byla z povahy věci nadbytečná. Odpověď na tuto otázku jsem neměl příležitost získat ani v souvislosti s vlastní žádostí o důchod, neboť má žádost byla zamítnuta. Vzhledem k tomu, že bych byl ale rozhodnut se vzdát důchodu bezprostředně po jeho přiznání, využil bych řádného opravného prostředku, čímž by byl vytvořen prostor pro zpětvzetí žádosti o důchod. Tímto způsobem se tedy lze důchodu vzdát. Jde ovšem o způsob, jehož užití je poměrně výrazně časově omezeno.

Oddíl 2. Jednotlivé druhy důchodů

Jak již bylo uvedeno výše, z důchodového pojištění se na základě zdp vyplácejí důchody starobní, invalidní, vdovské a vdovecké a důchody sirotčí. Pro účely této práce není stěžejní popsat různé druhy dělení důchodů na jednotlivé skupiny na základě různých společných charakteristik či kritérií, proto se v rámci tohoto oddílu omezím na základní popis podmínek nároků na důchody, o nichž rozhoduje Česká správa

⁷⁹ K obecnějšímu argumentu *in dubio pro mitius* a k možnostem jeho užití blíže srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 54/2006 – 155 ze dne 16. listopadu 2008 nebo č. j. 5 Afs 63/2011 – 109 ze dne 2. února 2012.

sociálního zabezpečení na základě zdp a zopsz. Obecně lze přitom shrnout, že základní podmínkou nároku na důchod je získání potřebné doby pojištění. Výše důchodu je přitom ovlivněna vedle počtu let pojištění zejména vyměřovacím základem pojištěnce. Otázce výpočtu výše důchodu nicméně věnuji samostatnou kapitolu, a proto se jí nebudu na tomto místě věnovat.

Starobní důchod

Starobním důchodem je dávka důchodového pojištění, která má napomoci řešit předpokládaný snižující se příjem v důsledku stáří pojištěnce. Záměrně uvádím, že jde o předpokládané snížení příjmu, neboť z podmínek nároku na tento důchod je patrné, že nejde o příjmově (ani majetkově) testovanou dávku. Dle ustanovení § 28 zdp platí, že na starobní důchod má nárok pojištěnec, který získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky stanovené v tomto zákoně. Nárok na starobní důchod tedy může získat pouze pojištěnec. Tím je dle ustanovení §1 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 2 odst. 1, 2 zdp fyzická osoba, která je nebo byla účastna důchodového pojištění. V praxi nicméně bude docházet pouze výjimečně k situaci, že by žadatel o důchod nebyl nikdy účasten důchodového pojištění České republiky, a nebylo by ho tedy možné považovat za pojištěnce. Další podmínkou je získání potřebné doby pojištění. Ta se přitom sleduje k roku splnění podmínky dosažení stanoveného věku. Ze současného znění ustanovení § 29 zdp je patrné, že s postupujícími kalendářními roky, v nichž dosáhnou pojištěnci tzv. důchodového věku, se počet let pojištění potřebných ke vzniku nároku na starobní důchod zvyšuje. Zatímco u pojištěnce, který dosáhl důchodového věku před rokem 2010, postačovalo ke vzniku nároku na starobní důchod získat 25 let pojištění, bude muset získat pojištěnec, který dosáhne důchodového věku v roce 2018, již celých 35 let pojištění. Z ustanovení § 29 odst. 2 zdp přitom plyne, že nedostatek doby pojištění lze kompenzovat dosažením vyššího než důchodového věku (muže stejného data narození), a to o 5 let. Kupříkladu v roce 2013 získá nárok na starobní důchod pojištěnec (muž), který v tomto roce dosáhne důchodového věku a získá 29 let pojištění nebo pojištěnec, který získá sice pouze 19 let pojištění, ale dosáhne v tomto roce o 5 let vyššího věku, než činí jeho důchodový věk.

Základním kritériem vzniku nároku na starobní důchod je již zmíněné dosažení stanoveného věku. Tímto věkem je buď tzv. důchodový věk, který je definován v ustanovení § 32 zdp (pro pojištěnce narozené v období let 1936 až 1977 je důchodový věk stanoven podle přílohy k tomuto zákonu) a který je stanoven v různé výši zvláště pro ženy a muže. V případě žen se přitom pozitivně zohledňují počty dětí, které ženy vychovaly.⁸⁰ Základním kritériem určení důchodového věku pojištěnce je jeho datum narození. Lze přitom konstatovat, že důchodový věk později narozených pojištěnců je stanoven ve vyšší výši. Platí tedy, že čím pozdější datum narození, tím vyšší důchodový věk. Klíčovým poznatkem přitom je, že se právní úprava vztahuje na všechny osoby narozené v minulosti i v budoucnu. Každý pojištěnec má tedy možnost zjistit, v kolika letech dosáhne důchodového věku. Jinou otázkou ovšem je, zda bude výše jeho důchodového věku určená dle právní úpravy účinné v době, kdy se o tuto informaci zajímá, shodná s tou, která bude účinná v době, kdy měl podle této dřívější právní úpravy důchodového věku dosáhnout. Lze předpokládat, že nikoliv.

Stanoveným věkem nicméně není pouze důchodový věk, ale i věk od důchodového věku odvozený. Již výše jsem uvedl příklad, kdy je stanoveným věkem věk vyšší než důchodový věk. Stanovený věk může být ale i nižší.⁸¹ Obvykle se hovoří o předčasném odchodu do důchodu, případně o předčasných důchodech. *De lege lata* jde o starobní důchod, na který vznikl nárok dle ustanovení § 31 zdp. Tento tzv. předčasný starobní důchod přitom není samostatnou dávkou důchodového pojištění. Jde stále o tutéž dávku důchodového pojištění. Nárok na ni je však získán cestou splnění odlišných podmínek a její výše je určena na základě této specifčnosti také odlišně. Vůči termínu předčasný starobní důchod se obvykle vymezuje institut tzv. řádného starobního důchodu. Opět jde pouze o vyjádření toho, na základě splnění

⁸⁰ Cílem přitom je právní úprava, která bude jednotná a nezohledňující jiné faktory než data narození, tj. důchodový věk ženy a muže stejného data narození bude shodný bez ohledu na počty vychovaných dětí. Tohoto cíle má být dosaženo pro pojištěnce, kteří jsou narozeni v roce 1977. Jejich důchodový věk je stanoven dle zdp shodně na 67 let, dosáhnou ho tedy v roce 2044. Otázku ústavnosti rozdílného přístupu zákona k výchově dětí muži a ženami ponechávám stranou. Blíže srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (Eu) 6268/08, *Anderle proti České republice*.

⁸¹ V případě starobního důchodu, na nějž vznikl nárok splněním podmínek ustanovení § 31 zdp, není přitom třeba, aby byla podmínka potřebné doby pojištění splněna v navýšené výši. Podmínkou je splnění potřebné doby pojištění dle ustanovení § 29 odst. 1, 3 zdp, tj. stejné podmínky jako v případě řádného starobního důchodu, na nějž vznikl nárok ke dni dosažení důchodového věku (nikoliv tedy věku navýšeného oproti důchodovému věku dle odst. 2 citovaného ustanovení).

jakých podmínek nárok na starobní důchod vznikl. Lze tedy konstatovat, že vznikl-li nárok na starobní důchod splněním podmínek ustanovení § 28 ve spojení s § 29 zdp, jedná se o „řádný“ starobní důchod. Vznikl-li nárok dle ustanovení § 28 ve spojení s § 31 zdp, jde o „předčasný“ starobní důchod. Platí přitom, že přiznání starobního důchodu dle ustanovení § 31 zdp vylučuje nárok na starobní důchod podle ustanovení § 29 zdp. Žádost poživatele starobního důchodu přiznaného dle ustanovení § 31 zdp o přiznání starobního důchodu dle ustanovení § 29 zdp by tedy byla zamítnuta.⁸²

Základními rozdíly mezi těmito „formami přiznání“ starobního důchodu jsou ty, že o předčasný starobní důchod není možné žádat zpětně, resp. platí, že tento důchod se přizná nejdříve ode dne podání žádosti o jeho přiznání, a dále, že výše tzv. předčasného starobního důchodu je snížena oproti tzv. řádnému starobnímu důchodu s tím, že za určitých podmínek lze tzv. předčasný starobní důchod na žádost jeho poživatele zvýšit.⁸³ Tato dichotomie v získávání nároku na starobní důchod má velice praktické důsledky v určení výše starobního důchodu i v samotném posouzení, zda vznikl na starobní důchod nárok. Odrazem tohoto stavu je fakt, že okresní správy sociálního zabezpečení vždy s osobou, která vyjádří zájem o podání žádosti o starobní důchod, jednoznačně odstraní pochybnosti (uvedením konkrétního §, na jehož základě má být žádost podána, v tiskopisu žádosti) o tom, zda žádá přiznat tzv. řádný či předčasný starobní důchod.

S ohledem na aktuálnost důchodové reformy je třeba poznamenat, že pojem předčasné starobní důchody je svým významem zcela rozdílný od tzv. předdůchodů. Předdůchody mají být vypláceny z doplňkového penzijního spoření, a nikoliv z důchodového pojištění. Nejedná se tedy o dávku důchodového pojištění a o její výplatě nerozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení.

⁸² V praxi by pravděpodobně mohla být tato žádost posouzena jako žádost o přepočtení důchodu dle ustanovení § 36 odst. 2 zdp.

⁸³ Jedná se o přepočtení dle ustanovení § 36 odst. 2 zdp.

Invalidní důchod

Zatímco před rokem 2010 zdp rozlišoval mezi částečným a plným invalidním důchodem, v současnosti Česká správa sociálního zabezpečení vyplácí pouze jednu dávku důchodového pojištění pro případ invalidity, a tou je invalidní důchod.⁸⁴ Jeho výše je přitom zásadně ovlivněna stupněm invalidity, resp. mírou snížení pracovní schopnosti, pojištěnce.

Dle ustanovení § 38 písm. a), b) zdp má nárok na invalidní důchod pojištěnec, jestliže nedosáhl věku 65 let nebo důchodového věku, je-li důchodový věk vyšší než 65 let, a stal se invalidním a získal potřebnou dobu pojištění, pokud nesplnil ke dni vzniku invalidity podmínky nároku na starobní důchod podle § 29, popřípadě, byl-li přiznán starobní důchod podle § 31, pokud nedosáhl důchodového věku, nebo invalidním následkem pracovního úrazu. Z uvedeného ustanovení je patrné, že pro vznik nároku na invalidní důchod je určující splnění podmínky invalidity a v případě, že není invalidita následkem pracovního úrazu i splnění podmínky získání potřebné doby pojištění. S ohledem na jasnost dalších podmínek jako je nedosažení určitého věku a kolidování s nárokem na starobní důchod se těmito podmínkám nebudu blíže věnovat a zaměřím se spíše pouze na klíčovou podmínku, tj. podmínku invalidity. K otázce věku pouze podotýkám, že z hlediska možnosti nejdřívějšího přiznání invalidního důchodu je třeba poukázat na ustanovení § 3 odst. 2 věta druhá zdp, dle jehož znění platí, že způsobilost být účastníkem řízení o přiznání invalidního důchodu vzniká ukončením povinné školní docházky. Dříve nemůže být fyzická osoba ani účastníkem důchodového pojištění.

Otázka invalidity je řešena v ustanovení § 39 zdp. Lze rozlišovat její tři stupně, označované jako invalidita prvního, druhého a třetího stupně. Výše stupně invalidity přitom sehrává klíčovou roli v otázce výše důchodu, ale například i v tom, zda se doba požívání tohoto důchodu považuje za náhradní dobu pojištění. Náhradní dobou pojištění je totiž pouze doba požívání invalidního důchodu pro invaliditu třetího

⁸⁴ Všechny dříve vyplácené částečné a plné invalidní důchody jsou považovány od 1. 1. 2010 přímo ze zákona (dle Čl. II zákona č. 306/2008 Sb.) za invalidní důchody.

stupně.⁸⁵ V této souvislosti musím upozornit, že ačkoliv je invalidní důchod označen jako invalidní důchod pro jistý stupeň invalidity (např. invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně), jedná se stále o jedinou dávku důchodového pojištění. Jde pouze o uvedení „důvodu“ pro pobírání invalidního důchodu. Jde v podstatě o obdobnou situaci jako v případě výše citovaného řádného a předčasného starobního důchodu. Pojištěnec je invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého stavu nastal pokles jeho pracovní schopnosti o 35 %. Pokud by poklesla tato schopnost z uvedeného důvodu o méně než o 50 %, půjde o invaliditu prvního stupně, pokud alespoň o 50 %, půjde o invaliditu druhého stupně. Pokud by pracovní schopnost pojištěnce poklesla alespoň o 70 %, půjde o invaliditu třetího stupně. Nutnou podmínkou hodnocení poklesu pracovní schopnosti pojištěnce je, aby k němu došlo v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Tím je dle ustanovení § 26 zdp takový zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti pojištěnce významné pro jeho pracovní schopnost, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok.⁸⁶ Poklesem pracovní schopnosti pojištěnce se rozumí pokles schopnosti pojištěnce vykonávat výdělečnou činnost odpovídající jeho schopnostem, vzdělání, zkušenostem a znalostem v důsledku omezení, která přinesl dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav.⁸⁷

Jak již bylo uvedeno výše v kapitole I. oddílu 4., posuzování invalidity je svěřeno lékařům okresních správ sociálního zabezpečení, případně lékařům České správy sociálního zabezpečení, či posudkovým komisím Ministerstva práce a sociálních věcí. Orgánům sociálního zabezpečení, jejichž lékaři posuzují invaliditu, jsou přitom v rámci řízení o invalidním důchodu povinny za úhradu poskytnout součinnost poskytovatelé zdravotních služeb. Zejména jde o provedení vyšetření pojištěnce a zpracování lékařských podkladů. Bezplatně jsou pak povinni sdělit informace ze zdravotnické dokumentace a umožnit do ní nahlížení. K takovému poskytnutí informace přitom není

⁸⁵ Za poživatele invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně se pro účely účasti na pojištění považují též osoby, které nepobírají tento důchod, avšak splňují podmínky nároku na tento důchod a pobírají výsluhový příspěvek podle zvláštních zákonů [§ 5 odst. 1 písm. t) zdp].

⁸⁶ Jde o projev provázanosti zdp a zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Invalidní důchod má sloužit jako prostředek řešení sociální události v případě skončení podpůrčí doby pro výplatu nemocenského. Výplata nemocenského zároveň vylučuje nárok na výplatu invalidního důchodu.

⁸⁷ Blíže ustanovení § 39 odst. 3 až 7 zdp.

třeba souhlasu pojištěnce. V rámci dokazování invalidity posléze orgán sociálního zabezpečení vychází zejména z informací od ošetřujícího lékaře a z dalších lékařských zpráv. Tyto zprávy má samozřejmě možnost předkládat i sám účastník řízení, jak tomu také v praxi zcela pravidelně bývá. Zároveň lze vycházet i z výsledků vlastního vyšetření lékaře orgánu sociálního zabezpečení. Ten posuzuje, pokud shledá v případě pojištěnce dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, invaliditu na základě všech dostupných důkazů dle vyhlášky č. 359/2009 Sb. Její příloha je přitom v podstatě katalogem zdravotních postižení s dle normotvůrce odpovídajícím určením míry poklesu pracovní schopnosti. Popis procesu určení míry poklesu pracovní schopnosti pojištěnce by však byl natolik podrobný, že zde pro něj není prostor. Omezím se proto pouze na zásadní ustanovení § 2 odst. 3 citované vyhlášky, dle jehož znění platí, že je-li příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pojištěnce více zdravotních postižení, jednotlivé hodnoty procentní míry poklesu pracovní schopnosti stanovené pro jednotlivá zdravotní postižení se nesčítají; v tomto případě se určí, které zdravotní postižení je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a procentní míra poklesu pracovní schopnosti se stanoví podle tohoto zdravotního postižení se zřetelem k závažnosti vlivu ostatních zdravotních postižení na pokles pracovní schopnosti pojištěnce. Lékař orgánu sociálního zabezpečení tedy vždy zjišťuje z hlediska dopadu na pracovní schopnost nejtěžší zdravotní postižení. Jemu odpovídající míra poklesu pracovní schopnosti uvedená v příloze citované vyhlášky pak značně limituje stupeň invalidity, který lze posléze u pojištěnce shledat.

Další podmínkou vzniku nároku na invalidní důchod je získání potřebné doby pojištění. S ohledem na skutečnost, že invalidním se může stát člověk v jakémkoliv věku, je přísnost splnění této podmínky odstupňována podle věku pojištěnce, ve kterém invalidita nastala, s tím, že se tato podmínka s vyšším věkem zpřísnuje. U pojištěnce do 20 let věku tak jde o méně než jeden rok pojištění (tedy alespoň jeden den pojištění), pojištěnec starší 28 let již musí získat před vznikem invalidity 5 let pojištění. V případě pojištěnce staršího 28 let se přitom podmínka získání potřebné

doby pojištění sleduje v období posledních 10 let před vznikem invalidity. Zdp nicméně stanoví pro posouzení splnění této podmínky další podrobnosti.⁸⁸

Podmínka potřebné doby pojištění se považuje za splněnou též, byla-li tato doba získaná v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku invalidity. V této souvislosti je však třeba upozornit na skutečnost, že invalidní pojištěnec získává další dobu pojištění obvykle s obtížemi. Právě proto bývá zcela klíčové zjištění konkrétního data vzniku invalidity. V praxi potom dochází obvykle k situaci, kdy účastník řízení tvrdí, že jeho invalidita vznikla dříve, než je datum jejího vzniku určené lékařem orgánu sociálního zabezpečení, neboť pouze dřívější určení data vzniku invalidity může mít za následek splnění podmínky získání potřebné doby pojištění. Aktuální je otázka přesného určení data zániku invalidity také v případě, kdy Česká správa sociálního zabezpečení rozhoduje o odnětí invalidního důchodu.

Lze tedy shrnout, že v případě invalidního důchodu bývá pro vznik nároku na důchod rozhodující nikoliv samotné splnění podmínky invalidity, ale až v návaznosti na určení data jejího vzniku splnění podmínky získání potřebné doby pojištění. Zásadně přitom platí, že vyšší stupeň invalidity znamená vyšší invalidní důchod (resp. jeho procentní výměru). V otázce výše invalidního důchodu a její změny odkazují na kapitolu VI. Výpočet výše důchodu.

Vdovský a vdovecký důchod

Zdp pracuje zásadně s terminologií odpovídající pouze vdově a vdovskému důchodu s tím, že se stanoví, že příslušná ustanovení zdp platí obdobně pro vdovce a jeho nárok na vdovecký důchod. Z hlediska úspornosti textu se budu držet této metody i já. Pokud tedy budu hovořit o vdově, budu vdovou rozumět vdovu nebo vdovce (obdobně budu postupovat v případě nároku na důchod atp.).

⁸⁸ Blíže srov. ustanovení § 40 odst. 2, 3 zdp. Podmínka získání potřebné doby pojištění nemusí být splněna v tzv. mimořádném případě, kdy jde o naplnění hypotézy ustanovení § 42 zdp. Jde o případ tzv. invalidity z mládí, kdy vznikla u pojištěnce invalidita třetího stupně před dosažením 18 let věku. Invalidní důchod lze však dle tohoto ustanovení přiznat nejdříve od 18 let věku. U pojištěnců starších 38 let je podmínka získání potřebné doby pojištění splněna i v případě, že získali alespoň 10 let pojištění ve 20letém sledovaném období před vznikem invalidity.

Dle ustanovení § 49 zdp platí, že nárok na vdovský důchod má vdova po manželovi, který byl poživitelem starobního nebo invalidního důchodu, nebo splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu. Z citovaného ustanovení je patrné, že nárok na vdovský důchod je odvozen od nároku na důchod zesnulého manžela. Vdovský důchod může být přitom přiznán pouze po manželovi. Jedná se tedy o jednu z nerozporovatelných výhod manželství. V případě zániku obdobných svazků smrtí nárok na vdovský důchod nevzniká. Z opačného úhlu pohledu se ovšem manželství nejeví natolik výhodné, a to v případě, že vdova uzavře manželství nové. V takovém případě nárok na vdovský důchod zaniká. Dalším specifickým případem zániku nároku na vdovský důchod je jeho zánik dnem právní moci rozhodnutí soudu o tom, že vdova úmyslně způsobila smrt manžela jako pachatelka, spolupachatelka nebo účastnice trestného činu. Nárok na vdovský důchod přitom trvá zásadně nejvýše jeden rok od smrti manžela. Po uplynutí tohoto časového úseku nárok na důchod zaniká, nejsou-li splněny další podmínky, jejichž výčet je obsažen v ustanovení § 50 odst. 2 zdp. Například se jedná o invaliditu třetího stupně či péči o nezaopatřené dítě. Tyto podmínky mohou být splněny i do dvou roků po zániku dřívějšího nároku na vdovský důchod. V takovém případě nárok na vdovský důchod vzniká znovu.⁸⁹ Pokud nejsou tyto podmínky splněny, bývají nazývány poživatelky vdovských důchodů tzv. jednoročními vdovami.

Česká správa sociálního zabezpečení v případě tzv. jednoročních vdov přiznává rozhodnutím vdovský důchod bez časového omezení. Je přitom třeba uvést, že důchod lze vždy přiznat pouze na dobu neurčitou. Zdp neposkytuje možnost, aby byl důchod přiznán pouze na určité časové období. Pro případy, kdy již důchod nenáleží, slouží institut odnětí důchodu. Právě tohoto institutu je využíváno Českou správou sociálního zabezpečení automaticky v případě vdovských důchodů po uplynutí jednoho roku od smrti manžela (resp. s dostatečným předstihem před uplynutím jednoho roku umožňujícím vydat rozhodnutí a fakticky zastavit výplatu, tedy rozhodnutí vykonat). Je přitom na poživatelkách vdovského důchodu, aby prokázaly, resp. aby alespoň

⁸⁹ K otázce odlišnosti nového vzniku nároku (tj. nového výpočtu výše důchodu) a obnovy výplaty dávky v naposledy vyplácené výši blíže srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 11/2003 – 31 ze dne 29. května 2003.

navrhly prokázání, trvání nároku na vdovský důchod, a to buď v rámci řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o odnětí důchodu (o zahájení řízení totiž není nutné účastníka obeznámit), nebo prostřednictvím nové žádosti o vdovský důchod.

K otázce určení výše vdovského důchodu odkazuji na příklad uvedený v kapitole III. oddílu 1. pod nadpisem Souběh nároků na důchody a jejich výplatu.

Sirotčí důchod

Poslední dávkou důchodového pojištění, která je dle zdp vyplácena, je sirotčí důchod. Stejně jako v případě vdovského důchodu je nárok na sirotčí důchod odvozen od nároku na starobní nebo invalidní důchod. V případě sirotčího důchodu jde o nárok zemřelého rodiče⁹⁰ nezaopatřeného dítěte. Zákon obdobně upravuje i specifické případy zániku nároku (např. osvojením, právní mocí rozhodnutí soudu o tom, že sirotek úmyslně usmrtil svého rodiče).

Základní podmínkou vzniku nároku na sirotčí důchod, stran smrti rodiče, je nezaopatřenost dítěte. Zdp přitom definuje i osobu dítěte. Tato definice odpovídá vztahu k osobám, od nichž je nárok na sirotčí důchod odvozen, tj. k rodičům. Nezaopatřeným dítětem je dítě do skončení povinné školní docházky a dítě do 26. roku věku, u nějž jsou splněny další podmínky uvedené v ustanovení § 20 odst. 3,4 zdp (typicky soustavná příprava na budoucí povolání studiem na střední a vysoké škole). Nezaopatřeným dítětem naopak není dítě, které je poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně. V této souvislosti je třeba poukázat na propojení podmínek nároků na vdovský a sirotčí důchod, neboť jednou z podmínek trvání nároku na vdovský důchod po uplynutí jednoho roku od smrti manžela je péče o nezaopatřené dítě.

V souvislosti s nezaopatřeností dítěte je třeba poukázat na skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení rozhoduje automaticky o odnětí sirotčích důchodů,

⁹⁰ Podmínky nároku na sirotčí důchod jsou upraveny v ustanovení § 52 zdp. Pokud hovořím o rodiči, mám jím na mysli rodiče (osvojitele) dítěte, nebo osobu, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí soudu o svěřením dítěte do výchovy jiné osoby nebo do společné výchovy manželů.

o nichž nemá prokazatelně za to, že nárok na ně trvá. V praxi je na poživateli důchodu, aby prokazoval trvajících nezaopatřenost tím, že každoročně předloží České správě sociálního zabezpečení potvrzení o tom, že se soustavně připravuje na budoucí povolání (prostřednictvím potvrzení o studiu). Tato potvrzení jsou vždy vydávána na školní rok, tedy typicky do 30. 6. určitého roku. S ohledem na trvání školních prázdnin mají poživatelé sirotčího důchodu zpravidla možnost získat důkaz o trvajících nezaopatřenosti až 1. 9. daného roku. Česká správa sociálního zabezpečení přitom sama nezjišťuje, zda nároky na sirotčí důchody trvají. Dlužno dodat, že by to byl s ohledem na počet případů v zásadě nesplnitelný úkol. Namísto toho vydává rozhodnutí, jimiž sirotčí důchody odnímá s tím, že v případě podání řádného opravného prostředku zasílá účastníkům řízení výzvu k doplnění jejich podání o potvrzení o studiu. V případě, že je požadované potvrzení o studiu posléze dodáno, jsou prvoinstanční rozhodnutí rušena.⁹¹ Klíčové v této souvislosti je, že rozhodnutí o odnětí sirotčích důchodů jsou předběžně vykonatelná a námitky nemají odkladný účinek. V praxi tak dochází ke každoročním dočasným výpadkům v příjmech velkého počtu poživatelů sirotčích důchodů.

⁹¹ S ohledem na znění námitek proti rozhodnutím, jimiž jsou odnímány sirotčí důchody, považuji za jedinou správnou cestu posoudit tato podání jako námitky, v jejichž rámci je učiněna žádost o přerušování řízení za účelem opatření důkazu o trvajících nezaopatřenosti dítěte. Této žádosti by mělo být usnesením vyhověno. Z hlediska administrativní náročnosti je však zcela pragmaticky zvolena cesta posouzení uvedených námitek jako vadných. Na tomto příkladu je poměrně evidentní, že postup podle správního řádu nemůže být hospodárný a právní úprava správního řádu, která platí pro řízení o dávkách důchodového pojištění podpůrně, není pro účely rozhodování o těchto dávkách nejvhodnější.

Kapitola IV. Zahájení řízení o dávku důchodového pojištění

Oddíl 1. Pojem řízení o dávku důchodového pojištění

V předchozích kapitolách jsem usiloval o poskytnutí informací o systému důchodového pojištění, přehledu o jeho nejvýznamnějších právních institutech ovlivňujících nárok na důchod a o jednotlivých dávkách důchodového pojištění. Jak jsem předeslal již v úvodu této práce, rozhodl jsem se za účelem praktického a svým způsobem nenahraditelného osobního poznání zúčastnit se řízení o přiznání dávky důchodového pojištění v postavení účastníka řízení. Následující text práce tedy zohledňuje i tuto nenahraditelnou zkušenost.

Cesta podání žádosti o přiznání důchodu je však pouze jednou z možností zahájení řízení o dávku důchodového pojištění. V zásadě lze rozlišit dva způsoby zahájení tohoto řízení, a to zahájení na základě žádosti a z moci úřední. Řízením o dávce důchodového pojištění se přitom rozumějí dva druhy řízení. V případě osoby, která není poživitelem určitého důchodu, lze zahájit pouze řízení o přiznání této dávky důchodového pojištění, a to výhradně na základě její písemné žádosti ve formě určené dle ustanovení § 82 zopsz.⁹² Platí, že Česká správa sociálního zabezpečení nemůže osobě přiznat důchod z moci úřední. Řízení o přiznání důchodu je tedy ovládáno zásadou dispoziční, která odpovídá hmotněprávnímu rozlišení nároku na důchod a nároku na výplatu důchodu. Druhým typem řízení o dávku důchodového pojištění je řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění. Toto řízení je možno zahájit jak na žádost poživitele důchodu, tak z moci úřední. Platí přitom, že pro tento typ řízení již nejsou kladeny formální požadavky pro jeho zahájení dle ustanovení § 82 odst. 1 zopsz, jako tomu je v případě podání žádosti o přiznání důchodu. Žádá-li tedy občan⁹³ o úpravu jemu již přiznaného důchodu, například o jeho

⁹² Žádost lze podat taktéž na základě mezinárodní smlouvy či nařízení EU prostřednictvím zahraničního nositele pojištění.

⁹³ Zopsz v souvislosti s řízením o dávku důchodového pojištění užívá pojmů občan (ve smyslu fyzická osoba), oprávněný, účastník řízení či pojištěnec. V případě této práce se zásadně držím v souvislosti s řízením o důchodech termínu účastník řízení. V případě, že neužívám tohoto pojmu, je tomu tak proto, aby bylo zdůrazněno odlišné postavení osob. Například s ohledem na skutečnost, že řízení o dávku důchodového pojištění je zahájeno dnem, kdy je žádost doručena České správě sociálního zabezpečení, hovořím do tohoto okamžiku o tom, kdo žádost učinil jako o žadateli či osobě, která žádost učinila. V případě, že hovořím o občanovi, hovořím o fyzické osobě (v souladu s zopsz). V případě, že hovořím o osobě, rozumím jí pouze fyzickou osobu.

zvýšení či zastavení jeho výplaty, postačí, když dodrží formu podání dle správního řádu. Tuto žádost tedy nemusí s žadatelem sepsat okresní správa sociálního zabezpečení na předepsaném tiskopisu ve smyslu ustanovení § 82 zopsz. Z tohoto režimu přitom platí výjimka v případě žádosti občana o změnu výše invalidního důchodu v důsledku tvrzené změny stupně invalidity. Poživatel invalidního důchodu např. pro invaliditu prvního stupně, který se domnívá, že u něho došlo ke zvýšení stupně invalidity, má tedy možnost obrátit se na Českou správu sociálního zabezpečení s žádostí o zvýšení invalidního důchodu z tohoto důvodu pouze prostřednictvím žádosti, kterou s ním sepíše okresní správa sociálního zabezpečení na předepsaném tiskopisu.⁹⁴

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Česká správa sociálního zabezpečení má možnost, resp. povinnost, zahájit z moci úřední řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění v případě, kdy shledá k tomuto postupu důvod. Typickým příkladem bude zjištění, že v případě poživatele invalidního důchodu došlo k zániku invalidity nebo ke změně jejího stupně. Česká správa sociálního zabezpečení za účelem posouzení trvání nároku na invalidní důchod přezkoumává v individuálně stanovených intervalech invaliditu stávajících poživatelů invalidního důchodu a v případech, že zjistí změnu skutkového stavu, vydává příslušná rozhodnutí (o odnětí, o snížení, o zvýšení invalidního důchodu). Nutno dodat, že tyto intervaly nejsou poživatelům invalidních důchodů známy.⁹⁵ Obdobně postupuje Česká správa sociálního zabezpečení i v případech ostatních druhů důchodů, ovšem s tím rozdílem, že ověřuje trvání podmínek nároku na důchod pouze na základě podnětů, a nikoliv z vlastní iniciativy v předem určených intervalech.^{96,97} Výjimku z tohoto pravidla tvoří v podstatě pouze zvláštní řízení, které se zahajuje z moci úřední, a tím je řízení

⁹⁴ Dle ustanovení § 50 odst. 1 zopsz platí, že je oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění povinně písemně ohlásit plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování. Poživatel invalidního důchodu tak má vlastně povinnost ohlásit změnu stupně invalidity, kterou u sebe zpozoruje, a vyvolat tak řízení z moci úřední. Tento postup však využíván není, naopak se vychází z předpokladu, že poživatel důchodu není schopen zhodnotit svůj zdravotní stav. Pro tyto účely slouží průběžné kontrolní lékařské prohlídky lékařů okresních správ sociálního zabezpečení.

⁹⁵ K této problematice blíže srov. kapitola V. oddíl 2. Důkazní prostředky.

⁹⁶ K tomu, aby osvědčil příjemce důchodu tyto skutečnosti, může být i vyzván orgánem sociálního zabezpečení dle ustanovení § 12 zopsz. Při nesplnění uložené povinnosti může plátcé důchodu zastavit jeho výplatu.

⁹⁷ Výjimku z tohoto pravidla, resp. porušení tohoto pravidla, představuje např. již zmíněné pravidelné odnímání sirotčích důchodů, které je prováděno bez předchozího zjišťování skutkového stavu.

o přeměně invalidního důchodu na starobní důchod. Toto speciální řízení zahajuje Česká správa sociálního zabezpečení bez předchozího podnětu, neboť sama informací o výplatě invalidního důchodu a věku jeho poživatele disponuje.⁹⁸ Problematice změn výše důchodů je blíže věnována kapitola VIII. V rámci této kapitoly je věnován prostor zejména řízení o přiznání dávky důchodového pojištění.

Zopsz řeší speciálně i otázku litispendence. Dle ustanovení § 81 odst. 3 zopsz brání tomu, aby v téže věci probíhalo jiné řízení, zahájení řízení o dávku důchodového pojištění. V této souvislosti je třeba upozornit jednak na skutečnost, že o důchodech rozhodují kromě České správy sociálního zabezpečení i ministerstva vnitra, obrany a spravedlnosti a za druhé na organizační strukturu samotné České správy sociálního zabezpečení, resp. orgánů sociálního zabezpečení, která vychází z vnitřního rozdělení kompetencí pro určité fáze řízení. V praxi proto dochází k porušování zákazu litispendence dokonce i v té podobě, kterou slovně nepředpokládá správní řád, tj. že jeden orgán sociálního zabezpečení vede dvě řízení v téže věci. „*Totožnost věci lze v řízení*“ o dávku důchodového pojištění „*definovat jen in rem, zatímco určení in personam nepřichází v úvahu, neboť žadatelem o dávku je vždy tentýž účastník řízení.*“⁹⁹ V této souvislosti je nejspíše třeba doplnit, že prostřednictvím žádosti o důchod může uplatnit žadatel pouze svůj vlastní nárok, a nikoliv nárok jiné osoby.

Velice zásadním dále je, že „*z žádného ustanovení, ať již naposledy zmíněného zákona (zopsz – pozn. autora) či správního řádu nelze dovozovat, že by předchozí, byť pravomocně skončené řízení o dávce důchodového pojištění, tvořilo bez dalšího překážku věci rozhodnuté, pro niž by řízení mohlo být zastaveno. Ostatně řízení podle § 56 odst. 1 písm. b) zdp (zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší*

⁹⁸ Předmětem tohoto zvláštního druhu řízení je pouze přeměna důchodu. Výsledkem tohoto řízení je rozhodnutí, kterým se stanoví, že od určitého dne došlo k přeměně invalidního důchodu na starobní důchod, přičemž výše důchodu zůstává nedotčena. Výše důchodu není předmětem tohoto řízení. Blíže srov. Ustanovení § 61a zdp.

⁹⁹ Brejcha, A. článek Litispendence v řízení o dávkách důchodového pojištění. PaZ. – Právo a zaměstnání, číslo 9, 1995, 6 s. Blíže k totožnosti věci a litispendenci viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 26/2004 – 48 ze dne 16. března 2005. V této souvislosti je třeba dodat, že zahájení řízení o dávku důchodového pojištění brání pouze probíhající řízení o tutéž dávku důchodového pojištění, tj. o tentýž druh důchodu ze stejného titulu (např. v případě souběhu nároku na sirotčí důchody po obou rodičích lze vést dvě sobě vzájemně nekonkurující řízení pro obě dávky téhož druhu).

*částce, než v jaké náleží, důchod se zvýší, a to ode dne, od něhož zvýšení náleží) prakticky překážku věci pravomocně rozhodnuté vylučuje.*¹⁰⁰ Překážka věci pravomocně rozhodnuté tedy zásadně nenastává, rozhodnutí jsou vydávána *cum clausula rebus sic stantibus*. Není tomu tak ovšem v případech rozhodnutí, jimiž se ukládá povinnost vrátit přeplatek na dávce důchodového pojištění.¹⁰¹

Otázka účastenství a procesní způsobilosti nevzbuzují v případě řízení o důchodech větší pochybnosti. Dle zopsz může v řízení jednat samostatně účastník řízení v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat v sociálním zabezpečení práv a brát na sebe povinnosti. Blíže srov. ustanovení § 3 zdp.

Řízením o dávku důchodového pojištění je tedy třeba rozumět řízení o přiznání důchodu, řízení o změně poskytování nebo výše již přiznaného důchodu a řízení o přeměně invalidního důchodu na starobní důchod. Zároveň jde o pojmovou kategorii, která je podřazena obsahově širšímu termínu „řízení ve věcech důchodového pojištění“. Pod tímto pojmem je totiž třeba rozumět nejen veškerá řízení o dávku důchodového pojištění, ale i další druhy řízení, k jejichž vedení jsou kompetentní orgány sociálního zabezpečení a která se týkají důchodového pojištění, přičemž z hlediska této práce je nejdůležitějším z nich řízení o povinnosti občana vrátit dávku důchodového pojištění poskytnutou neprávem nebo v nesprávné výši (blíže srov. kapitola IX.).

Oddíl 2. Informativní osobní list důchodového pojištění

Osoby, které mají v úmyslu podat žádost o přiznání důchodu, mají zpravidla jistou znalost právních předpisů o důchodovém pojištění. Minimálně jsou obecně znalé základních podmínek pro vznik nároku na důchod, o čemž svědčí fakt, že vynakládají úsilí o důchod požádat, tj. předpokládají, že by mohly být v jejich případě podmínky pro přiznání důchodu splněny. V tom, aby nevynakládaly své úsilí zbytečně, případně aby se měly možnost samy připravit na průběh řízení o důchod, jim pomáhá tzv. informativní list důchodového pojištění.

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 7/2007 – 50 ze dne 19. dubna 2007.

¹⁰¹ Blíže srov. kapitola VIII. oddíl 2. a kapitola XI.

Česká správa sociálního zabezpečení vede pro účely důchodového pojištění o pojištěncích záznamy v podobě registru pojištěnců ve smyslu ustanovení § 16c zopsz. V této souvislosti má pojištěnec právo požádat o zaslání informativního listu důchodového pojištění (dále jen „informativní list“). Dle ustanovení § 40a zopsz má občan právo na zaslání informativního listu jednou za kalendářní rok. Informativní list obsahuje přehled dob pojištění a za dobu od roku 1986 přehled vyměřovacích základů pojištěnce a vyloučených dob, které jsou v evidenci České správy sociálního zabezpečení.

Je třeba podotknout, že se nejedná o jakýsi výpočet důchodu „nanečisto“, který je obvykle znám pod názvem informativní výpočet důchodu a poskytují ho prostřednictvím webového rozhraní orgány sociálního zabezpečení, jakož i soukromé subjekty specializující se na otázky důchodového pojištění. Informativní list důchodového pojištění je pouze souhrnem informací o počtech dnů pojištění v jednotlivých kalendářních letech a o jejich součtu a o příslušných vyměřovacích základech. Na základě informativního listu tedy pojištěnec získává informaci o tom, které údaje o jeho dobách pojištění a vyměřovacích základech jsou známy České správě sociálního zabezpečení. V této souvislosti je však třeba upozornit na skutečnost, že informativní list může obsahovat informace, které nemohou být v případném řízení o dávku důchodového pojištění zohledněny. Děje se tomu v důsledku povahy informativního listu, neboť ten není vytvořen na základě procesu, ve kterém by se aplikovaly právní předpisy. Typickým příkladem proto bývá, že v rámci informativního listu je pojištěnec informován o počtu vyloučených dní v určitém roce (tzv. vyloučená doba). Tato doba však není v následném řízení o jeho žádosti o důchod posouzena jako vyloučená doba, neboť během této doby získal pojištěnec další dobu pojištění (krytí této jinak vyloučené doby s dobou pojištění ve smyslu ustanovení § 16 odst. 4 zdp). Nebylo by účelné uvádět další příklady, lze však shrnout, že informativní list má pouze omezenou vypovídací hodnotu. Slouží nicméně k základní orientaci pojištěnce v tom, jaké doby jeho pojištění jsou vedeny v registru pojištěnců a jakých dle tohoto registru dosahoval vyměřovacích základů.

Význam informativního listu tkví v tom, že umožňuje pojištěncům monitorovat správnost a úplnost informací, které jsou o nich vedeny v registru pojištěnců,

v průběhu jeho života. S ohledem na to, že v rámci řízení o dávku důchodového pojištění jsou dokazovány i skutečnosti, které se staly desítky let před jeho zahájením, nelze než doporučit alespoň občasné využití institutu informativního listu. Pojištěncům je tak dána možnost předejít případné důkazní nouzi ve chvíli, kdy již může být jen stěží odstraněna. Zejména je v této souvislosti třeba upozornit na časově omezenou povinnost archivace dokumentů o době pojištění. Mzdové listy nebo účetní záznamy o údajích potřebných pro účely důchodového pojištění jsou totiž zaměstnavatelé povinni uchovávat dle ustanovení § 35a odst. 4 písm. d) zps z pouze po dobu 30 let.¹⁰² Nelze přitom nezmínit další rizika, neboť zákonná povinnost bývá jen stěží zárukou faktického uchování dokumentů. Např. v případě povodní může být nemožné této povinnosti dostát. Lze tedy shrnout, že bdělost pojištěnců v otázkách důchodového pojištění a jejich nespolehání se na úplnost evidence České správy sociálního zabezpečení v průběhu jejich života, se jim může v okamžiku nastání sociální události jen vyplatit.

Oddíl 3. Žádost o přiznání důchodu

Jedinou cestou k přiznání důchodu je, jak už bylo uvedeno v oddílu 1., podání žádosti o přiznání důchodu. Ačkoliv se může zdát tento úkon jednoduchým, není tomu tak. Právní úprava umožňující podání žádosti o přiznání důchodu pouze ve spolupráci s okresní správou sociálního zabezpečení má své opodstatnění. Právní úprava důchodového pojištění je, jak plyne zřejmě i z předchozích kapitol této práce, pro své adresáty jen obtížně srozumitelná. Nesprávně sepsaná žádost o důchod přitom může znamenat, že výsledkem řízení bude zamítnutí takovéto žádosti nebo stanovení důchodu v nižší výši. S ohledem na uvedené se role okresních správ sociálního zabezpečení neomezuje pouze na formální vyplnění žádostí. Zps ukládá v ustanovení § 6 odst. 4 písm. l) těmto orgánům sociálního zabezpečení poskytovat občanům (a jejich zaměstnavatelům) odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení, tedy i pomoc v rámci sepisování žádostí o důchody.

¹⁰² Archivaci je přitom povinen zaměstnavatel zajistit dle ustanovení §35a odst. 5 zps i po jeho zániku, pokud by k němu došlo dříve, než uběhne stanovená archivační doba.

Již výše jsem uvedl, že žádost o přiznání důchodu lze podat pouze na předepsaném tiskopisu, který s žadatelem vyplňuje okresní správa sociálního zabezpečení. Pro úplnost dodávám, že za občany, kteří vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nemohou sami podávat žádost o dávku důchodového pojištění, mohou s jejich souhlasem a na základě potvrzení lékaře o zdravotním stavu těchto občanů podat tuto žádost jejich rodinní příslušníci. Žádost o dávku důchodového pojištění, na níž vznikl nárok během výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby nebo výkonu zabezpečovací detence, sepisuje s občany na předepsaných tiskopisech věznice nebo ústav pro výkon zabezpečovací detence. Ta následně žádost postupuje okresní správě sociálního zabezpečení.

Tato právní úprava tedy umožňuje určitým osobám, aby se nemusely osobně dostavit k sepsání žádosti na příslušnou okresní správu sociálního zabezpečení, neboť se předpokládá, že tak nemohou učinit. Dle mého názoru se přitom jedná o speciální možnost zastoupení výhradně pro podání žádosti o dávku důchodového pojištění, které nevylučuje obecnou možnost nechat se v řízení o dávku důchodového zabezpečení zastoupit, a to jak pro tento jediný úkon (např. pro podání žádosti), tak např. i pro celé řízení.

Dovolím si ještě upozornit na neobratně formulované ustanovení § 82 odst. 3 zopsz, které upravuje možnost podat žádost prostřednictvím věznice nebo ústavu pro výkon zabezpečovací detence. Podmínkou podání žádosti je totiž dle gramatického výkladu uvedeného ustanovení skutečnost, že nárok na důchod vznikl občanovi během výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby nebo výkonu zabezpečovací detence. Podmínku vzniku nároku však samozřejmě nelze zkoumat v rámci posuzování přípustnosti žádosti, ale až v samotném řízení o důchodu. Zároveň citované ustanovení umožňuje výklad, který dává občanům, kteří již nejsou zbaveni svobody, právo obracet se na věznice a ústavy pro výkon zabezpečovací detence *ex post* s tím, že nárok na důchod jim vznikl již během doby „věznění“, a tyto instituce jsou proto povinny s nimi sepsat žádost o důchod i v době po skončení výkonu trestu odnětí svobody (vazby, zabezpečovací detence). V praxi je nicméně toto ustanovení vykládáno racionálně, tj. tak, že o důchod mohou žádat osoby, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody (vazby, zabezpečovací detence), prostřednictvím věznic (a ústavů pro výkon

zabezpečovací detence), přičemž se neposuzuje přípustnost takového podání z hlediska vzniku nároku.

Dosud nezmíněným faktorem, který limituje potenciální průběh řízení o žádosti o důchod je čas, neboť dle ustanovení § 82 odst. 4 zopsz platí, že žádost lze podat nejdříve 4 měsíce přede dnem, od kterého občan žádá dávku důchodového pojištění přiznat. Řízení o žádosti by přitom bylo zastaveno pouze v případě, že by byla žádost podána o více než 5 měsíců dříve (dle ustanovení § 83b odst. 2 zospz). Pokud by byla žádost podána o 5 až 4 měsíce a 1 den přede dnem, od kterého žádá občan důchod přiznat, Česká správa sociálního zabezpečení by řízení přerušila a v den, kdy by scházely do dne, od něhož žadatel žádá důchod přiznat, 4 měsíce, by Česká správa sociálního zabezpečení začala v řízení pokračovat. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že se tato časová podmínka týká pouze žádostí o přiznání důchodu a nikoliv žádostí o jeho úpravu. Současně podotýkám, že předmět řízení vymezuje v žádosti žadatel, ten má proto možnost i následné změny data, od něhož má být důchod přiznán. Žadat o důchod však nemusí občan pouze od konkrétním datem určeného dne, nýbrž i relativně neurčitě „ode dne, od něhož mu vznikne nárok na důchod“. Pokud je den, od něhož je přiznání důchodu požadováno, určen tímto způsobem, bude zjištěno splnění citované podmínky až v rámci samotného řízení. V takovém případě však již lze s ohledem na proběhnuvší dokazování předpokládat spíše vydání meritorního rozhodnutí než zhodnocení žádosti jako předčasné.

Klíčové ustanovení, které se vztahuje k podání žádosti o dávku důchodového pojištění, je ustanovení § 83 odst. 1 zospz. Dle jeho znění, jsou okresní správy sociálního zabezpečení výslovně povinny sepsat tyto žádosti a jejich sepsání nesmějí odmítnout, a to i když by měly za to, že občan nesplňuje podmínky pro nárok na důchod nebo žádost není doložena potřebnými doklady.

Ve způsobu podávání žádostí o důchody se projevuje vlastní charakter koncepce řízení o dávkách důchodového pojištění. Dle mého názoru lze při vytváření vhodného procesu vycházet v zásadě ze dvou základních koncepcí. První je přístup, který vychází z pojetí řízení jakožto služby, kterou bude bez přičinění účastníka řízení či s jeho minimální účastí naplněn smysl řízení, tj. vydání příslušného rozhodnutí. V rámci této koncepce by stačilo, aby se účastník řízení identifikoval a sdělil, jaký

druh důchodu požaduje přiznat, případně od jakého dne. Správní orgán by následně celé řízení provedl a vydal na jeho konci příslušné rozhodnutí. Takováto koncepce je však nenaplnitelná s ohledem na skutečnost, že bez spolupráce s účastníkem řízení by bylo prakticky nemožné zjistit skutkový stav. Zároveň by tato koncepce kladla nepřiměřené nároky na znalost důchodového pojištění v případě žadatelů. Ačkoliv Česká správa sociálního zabezpečení disponuje značným objemem informací o pojištěncích, nejvíce informací mají o sobě přirozeně právě pojištěnci. Ti však obvykle nemají dostatečné právní povědomí, aby mohli zhodnotit, které informace jsou pro otázku přiznání důchodu relevantní. Druhé pojetí tedy vychází z opačného přístupu, kdy je v podstatě odpovědnost za správný výsledek řízení přesouvána na účastníka řízení. Správní orgán pouze reaguje na předkládání důkazů a sám spoléhá na aktivitu účastníka řízení. V této souvislosti je třeba poznamenat, že je především v zájmu žadatele o důchod, aby byl zjištěn skutkový stav v úplném rozsahu a bylo vydáno správné rozhodnutí. Orgány sociálního zabezpečení přitom nedisponují prostředky, kterými by tohoto cíle mohly účelně dosáhnout bez spolupráce s účastníkem řízení.

V řízení o důchodech není čistě naplněna ani jedna z těchto koncepcí. V určitých fázích řízení je vždy patrný spíše jeden z přístupů. V rámci zahájení řízení upřednostňována první z výše popsaných koncepcí.

S ohledem na uvedené okresní správy sociálního zabezpečení poskytují při sepisování žádostí o dávky důchodového pojištění občanům odbornou pomoc, která se týká nejen jejich procesních práv, ale zejména práv hmotných. Řízení o přiznání důchodu je nicméně ovládáno zásadou dispoziční, v konečném důsledku je tedy pouze na žadateli, zda nabídnutou pomoc přijme, či nikoliv. V této souvislosti je třeba akcentovat požadavek na kvalitu nabídnuté pomoci. *„Přestože je uplatnění nároku plně v dispozici žadatele o důchod, právě s ohledem na složitost právní úpravy a závažnost dopadů rozhodnutí o nároku na sociální situaci žadatele, by měli zaměstnanci okresních správ sociálního zabezpečení při sepsání žádosti srozumitelně objasnit dopady údajů uváděných v žádosti a vysvětlit veškeré možnosti, které právní úprava v daném případě nabízí. V důsledku neznalosti právních předpisů a nedostatečné odborné pomoci pak*

*může občan podáním žádosti sám sebe poškodit.*¹⁰³ Typickým příkladem je situace, kdy není žadatel o starobní důchod dostatečně poučen o důsledcích přiznání důchodu dle ustanovení § 31 zdp, tj. tzv. předčasného starobního důchodu, který je stanovován oproti tzv. řádnému starobnímu důchodu ve zkrácené výši.

Odborná pomoc okresních správ sociálního zabezpečení je realizována v rámci tzv. přípravného řízení. Dlužno dodat, že nejde o řízení, které by bylo upraveno právními předpisy, nejde tedy o správní řízení vůbec. Jeho smyslem je zajištění podání žádosti při současném doložení důkazů na podporu v žádosti tvrzených skutečností. V jeho rámci je pojištěnec vyzýván k doložení jím tvrzených skutečností s tím, že jeho tvrzení je třeba doložit již v této fázi. Zejména je třeba podotknout, že pro toto přípravné řízení neplatí žádné lhůty. V jistém smyslu lze tak tento proces chápat jako určitou bariéru, která zamezuje učinění podání, a tedy vzniku povinnosti správního orgánu se podáním zabývat. Svým způsobem jde v podstatě o extralegální překážku, které brání potenciálnímu žadateli v uplatnění žádosti tím, že v jeho případě zvyšuje náklady na její uplatnění. Osobě, která žádá přiznání důchodu, nezbývá než s okresní správou spolupracovat či trvat na dodržení zákazu odmítnutí žádosti, která by nebyla doložena potřebnými doklady ve smyslu ustanovení § 83 zopsz. K druhé variantě bude pravděpodobně přistupovat zejména osoba, která má v úmyslu podat žádost o tzv. předčasný starobní důchod, neboť o tento důchod nelze žádat zpětně, každý den prodlení v podání žádosti tedy znamená nenávratnou ztrátu. V ostatních případech k trvání na dodržení zákazu odmítnutí žádosti přistoupí např. osoby, které se ocitli v natolik tíživé sociální situaci, že v rámci žádosti budou požadovat co možná nejrychlejší přiznání záloh na důchod.

Osoba, která hodlá uplatnit žádost o důchod, má tedy *ipso facto* povinnost doložit tuto žádost potřebnými doklady. Těmi přitom často nejsou doklady, které by měl občan běžně při sobě. Potřebnými doklady jsou zejména občanský průkaz žadatele, výuční list, maturitní vysvědčení nebo diplom, vojenská knížka, v případě žen rodné listy dětí nebo výpisy z matriky narození, připravený seznam datovaného průběhu zaměstnání od skončení povinné školní docházky (tento seznam, byť

¹⁰³ Veřejný ochránce práv – ombudsman. Důchody. Zahájení řízení o přiznání dávky důchodového pojištění. Sbor. VOP – Sborník stanovisek č. 4, Důchody, 2009, 62 s.

potenciálně neodpovídající, lze v rámci žádosti poskytnout prostřednictvím odkazu na evidenci České správy sociálního zabezpečení), potvrzení uchazečů o zaměstnání z Úřadu práce, v případě vdovského, vdoveckého a sirotčího důchodu potvrzení dětí starších 15 let o návštěvě školy, evidenční list organizace a potvrzení zaměstnavatele a v neposlední řadě potvrzení o vedení účtu na jméno žadatele v případě, že na něj žádá důchod zasílat. Z tohoto záměrně mnou téměř úplně uvedeného výčtu je zřejmé, že osoba, která má v úmyslu požádat o dávku důchodového pojištění, musí být k tomuto úkonu náležitě vybavena. Okresní správy sociálního zabezpečení přitom v praxi vyžadují od žadatele předložení i takových podkladů, které jsou povinny ze zákona opatřit samy. Dle ustanovení § 83 odst. 2 mají okresní správy sociálního zabezpečení sepisující žádost vyzvat zaměstnavatele k písemnému sdělení, zda provádí z příjmu žadatele srážky, trvá jeho pracovněprávní vztah a vyplácí mu náhrady mzdy. Okresní správy sociálního zabezpečení nicméně přenášejí tuto povinnost na žadatele, kterého vybavují potřebným formulářem s tím, že tyto údaje jsou potřebné pro ukončení procesu sepsání žádosti.

Jakkoli je přesouvání povinnosti zjistit skutečný stav věci na pojištěnce nezákonné, lze konstatovat, že existence tohoto přípravného řízení má své opodstatnění, neboť je zcela v zájmu žadatele, aby jeho žádost obsahovala tvrzení všech pro přiznání důchodu relevantních skutečností a důkazy na podporu těchto tvrzení. Pokud by Česká správa sociálního zabezpečení zjišťovala skutkový stav věci sama, bez přičinění žadatele, došlo by vzhledem k vysokému počtu řízení k naprostému paralyzování provádění důchodového pojištění. Skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení v co možná nejširším rozsahu zajišťuje zjištění skutkového stavu ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu prostřednictvím vyžádání podkladů od žadatelů v rámci procesu podávání žádosti, vidím jako stav, který panuje jednoznačně ve prospěch žadatelů. Je však třeba připustit, že jde o porušení ustanovení § 6 správního řádu, neboť tato zátěž kladená na žadatele jistě nesplňuje kritérium co možná nejmenší míry a ani právní předpis nestanoví nutnost vyžádání podkladů od žadatele, ba naopak.

Jakmile je proces sepsání žádosti o důchod ukončen, je občanu vydáno potvrzení o sepsání žádosti a samotná žádost je neprodleně postoupena České správě sociálního zabezpečení. Pro vydání rozhodnutí o přiznání důchodu platí speciální

úprava lhůt. Rozhodnutí má být vydáno bezodkladně, a pokud nelze vydat bezodkladně, má být vydáno nejpozději do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Lze tedy shrnout, že žádost o důchod, by vzhledem k delším lhůtám a k jejich možnému stavení, měl podat pojištěnec s dostatečným předstihem, pokud má možnost předpokládat vznik nároku na důchod, tj. typicky v případě starobních důchodů.

Pro úplnost dodávám, že žadatel o přiznání důchodu má možnost požádat v rámci vlastní žádosti o důchod o to, aby se jím získané jinak vyloučené doby považovaly za vyloučené doby (dle ustanovení § 16 odst. 8 zdp a § 83 odst. 3 zospz). Využití této možnosti již ve fázi samotného zahájení řízení se dle mého názoru nicméně jeví předčasné, neboť žadatel může ve většině případů v danou chvíli jen stěží odhadnout efekt této žádosti. Smysl bude mít takto brzká žádost nejspíše pouze v případech úplné evidence dob pojištění České správy sociálního zabezpečení při alespoň přibližně seznané výši průměrného výdělku, resp. osobního vyměřovacího základu.¹⁰⁴

Datum přiznání důchodu

V souvislosti s podáním žádosti o přiznání důchodu je nezbytné upozornit zřejmě na nejdůležitější údaj, který musí být, opomenuli zcela základní informace jako jméno a příjmení žadatele a druh důchodu, z žádosti patrný. Tímto údajem je datum, od něhož požaduje žadatel důchod přiznat. Je přitom třeba upozornit na pojmovou odlišnost termínu přiznání důchodu. Přiznání důchodu je dáno okamžikem vykonatelnosti rozhodnutí, jímž je důchod přiznáván. Zatímco datum, od něhož je důchod přiznán, je datum uvedené ve výroku rozhodnutí o přiznání důchodu, k němuž je důchod přiznáván. Obvykle jde o datum předcházející vydání rozhodnutí.

Určitosti žádosti přitom nebrání, aby občan žádal přiznání důchodu ode dne vzniku nároku na důchod. Tato formulace je naopak zcela vhodná, neboť v okamžiku podání žádosti nemusí být zřejmé, kdy byly v případě žadatele podmínky nároku

¹⁰⁴ K otázce výpočtu důchodu blíže srov. kapitola VI. Výpočet výše důchodu.

Zvláštní povinnou náležitostí je dle ustanovení § 83 odst. 4 zospz v případě starobního důchodu, na nějž vznikl nárok dle ustanovení § 29 odst. 5 zdp, určení metody výpočtu.

splněny. Typickým příkladem bude žádost o invalidní důchod, kdy teprve v řízení o tento důchod bývá objasněn konkrétní datum vzniku invalidity, tj. den, před nímž nárok na invalidní důchod vzniknout nemohl. Pokud by účastník řízení požádal o přiznání důchodu ode dne, k němuž mu nárok na důchod ještě nevznikl (stanovením určitého pevného data), nezbylo by České správě sociálního zabezpečení (v případě, že by nedošlo ke změně tohoto data samotným účastníkem řízení) než žádost zamítnout. Česká správa sociálního zabezpečení je totiž vázána obsahem žádosti, tedy i v žádosti uvedeným datem, od něhož má být důchod přiznán. Tímto datem jsou v podstatě určeny parametry výpočtu důchodu pro případ, že by měl žadatel k danému dni nárok na důchod a důchod mu měl být přiznán.¹⁰⁵

V této souvislosti se vyjádřil i veřejný ochránce práv, a to následovně. *„Skutečnosti zjištěné ochráncem tak naznačují, že mnohdy je příčinou nedostatečné odborné pomoci zřejmě neznalost práva důchodového pojištění na straně pracovníků okresních správ sociálního zabezpečení. Jak konstatoval Ústavní soud (IV. ÚS 488/01): ‚vychází-li Ústavní soud z maximy, že neznalost zákona neomlouvá, která v plné své tíži dopadá na veškeré subjekty, tedy i na fyzické osoby, musí tím více dopadat na takové subjekty, které s ohledem na své poslání mají povinnost znát právo v oblasti, které se jejich činnosti bezprostředně dotýká‘. Problém však představuje skutečnost, že jen ve velmi málo případech se podaří prokázat poskytnutí chybného poučení orgány správy sociálního zabezpečení.“*¹⁰⁶ Je však třeba s touto kritikou do jisté míry polemizovat, neboť je třeba poukázat na skutečnost, že pracovníci okresních správ sociálního zabezpečení, kteří s občany žádosti sepisují, nemají právnické vzdělání a často bývá dokonce nemožné výsledek řízení vůbec předvídat. Na již výše zmíněném příkladu týkajícího se slevy na dani lze přitom ukázat, že k úspěšnému předvídaní všech eventualit by nestačilo ani vzdělání týkajícího se pouze práva důchodového pojištění, neboť otázky důchodového pojištění mají dopad i do ostatních oblastí života pojištěnců.¹⁰⁷

¹⁰⁵ K vázanosti návrhem žadatele blíže srov. č. j. 4 Ads 93/2006 – 58 či rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 12. 1996. Právo a zaměstnání č. 9, 1996, 13 s.

¹⁰⁶ Veřejný ochránce práv – ombudsman. Důchody. Zahájení řízení o přiznání dávky důchodového pojištění. Sbor. VOP – Sborník stanovisek č. 4, Důchody, 2009, 62 s.

¹⁰⁷ Pracovník okresní správy sociálního zabezpečení by měl jednat v zájmu žadatele této osobě poradit, aby požádala o přiznání starobního důchodu od 2. 1. 2013, a byl jí tak zachován nárok na slevu

Spisová značka - rodné číslo

V každé věci se dle ustanovení § 17 věta první a druhá správního řádu zakládá spis, který se označí spisovou značkou. V podmínkách České správy sociálního zabezpečení se zakládá vždy jeden spis vztahující se ke všem věcem jedné osoby.¹⁰⁸ K identifikaci spisu, tj. jako spisová značka, slouží rodné číslo této osoby, případně evidenční číslo pojištěnce, kterému nebylo rodné číslo přiděleno. Číslo jednacích jsou vytvářena přitom vždy tak, že obsahují příslušnou spisovou značku a zpravidla informaci o organizačním útvaru, který písemnost vyhotovil. Číslo jednacích tedy nepředstavuje údaj, dle kterého by bylo možné jednoznačně identifikovat součást spisu. Identifikace lze docílit pouze uvedením dne, z něhož písemnost pochází.¹⁰⁹ Soupis obsahu spisu se nevede.

Své rodné číslo je občan povinen sdělit a následně uvádět i při veškeré komunikaci s Českou správou sociálního zabezpečení dle ustanovení § 51 odst. 1 zopsz. V této souvislosti je třeba zmínit nechráněnost tohoto osobního údaje, neboť rodné číslo je v podobě čísla jednacích uváděno na obálkách všech písemností, které jsou adresovány účastníkům řízení. Další ukázkou nechráněnosti rodného čísla je jeho uvedení v anonymizovaných rozhodnutích soudů¹¹⁰, která jsou uveřejněna, v podobě čísla jednacích napadeného rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. Dle mého názoru je účelné, aby Česká správa sociálního zabezpečení používala ve všech věcech jedné osoby tentýž spis. Uvedené nakládání s rodným číslem lze pak chápat jako problematické, avšak je třeba poukázat na vysoký počet podání, které Česká správa sociálního zabezpečení řeší a nutnost rychlé identifikace účastníka řízení. Rodné číslo je přitom údaj, který zná prakticky každý účastník řízení, a při jeho uvedení se proto zpravidla nesplete. Dále je třeba poukázat na skutečnost, že údaje relevantní pro účely

na dani, v případě, že by tato osoba původně měla v úmyslu požádat o přiznání důchodu například od 1. 1. 2013.

¹⁰⁸ Ve specifických případech uvedené pravidlo neplatí. Např. dokumenty týkající se sirotků bývají řazeny ke spisu pozůstalého rodiče, a ve věci sirotků tedy není zakládán samostatný spis.

¹⁰⁹ V případě více písemností ze stejného dne jsou tyto písemnosti odlišeny dodatkem k č. j. v podobě římských číslic.

¹¹⁰ Typicky v případě Ústavního soudu (na rozdíl od Nejvyššího správního soudu). K výstižně formulovaným důvodům pro to, aby anonymizace rozhodnutí byla pouze výjimkou z pravidla blíže srov. Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013 222 – 226 s.

provádění důchodového pojištění jsou Českou správou sociálního zabezpečení vedeny pod rodnými čísly jednotlivých pojištěnců, a je tak zabezpečeno bezprostřední propojení účastníka řízení, jemu příslušného spisu a údajů v úřední evidenci. Představa zavedení systému přidělovacího spisovou značku, která by nebyla žádným způsobem spojena s chráněným údajem o konkrétní osobě, je sice teoreticky možná, v praxi by však jistě přinesla spíše více problémů než užitku. S ohledem na uvedené se domnívám, že užití rodného čísla jako spisové značky, je správným řešením.

Kapitola V. Dokazování

Oddíl 1. Požadavky na dokazování

Již v předchozích kapitolách jsem zmínil problematiku dokazování v řízení o dávkách důchodového pojištění v souvislosti s objasňováním skutečností, které nastaly obvykle mnoho let před podáním žádosti o přiznání důchodu a jsou přitom rozhodné pro posouzení vzniku nároku na důchod, jeho výši a výplatu (dále též jen „rozhodné skutečnosti“). Právní úprava přitom vychází z požadavku vysoké míry součinnosti účastníka řízení s Českou správou sociálního zabezpečení. Na počátku řízení o přiznání důchodu je zejména na účastníku řízení, aby rozhodné skutečnosti tvrdil a označil důkazy na podporu svých tvrzení. V rámci sepsání žádosti o důchod mu v této souvislosti poskytuje odbornou pomoc okresní správa sociálního zabezpečení, která mu při té příležitosti zejména umožňuje náhled do úřední evidence jeho dob pojištění. Účastník řízení tedy získává přehled o tom, jaké doby pojištění budou v následném průběhu řízení zaručeně předmětem hodnocení, a tedy *ipso facto* přehled o dosud neprokázaných dobách pojištění. Obdobný přehled tímto způsobem získává účastník řízení i o vyměřovacích základech. V této souvislosti má žadatel možnost tvrdit další doby pojištění, případně tyto doby České správě sociálního zabezpečení sám doložit. Otázka dob pojištění a vyměřovacích základů je přitom společná všem druhům důchodů. Ostatní rozhodné skutečnosti, které se v řízení o důchodech prokazují, již odpovídají charakteru konkrétního druhu důchodu, resp. podmínkám nároku na něj. V rámci této kapitoly nepovažuji za účelné uvádět podrobný popis průběhu dokazování splnění specifických podmínek nároku na jednotlivé druhy důchodů, a proto se spíše pokusím obecně vystihnout charakteristickou povahu dokazování v rámci řízení o dávkách důchodového pojištění.

Dle ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí správní orgán. Tyto podklady přitom může opatřit i účastník řízení. Dále platí, že účastník řízení je při opatrování těchto podkladů povinen poskytnout správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. V podmínkách řízení o dávkách důchodového pojištění je v podstatě tato povinnost částečně přesouvána již před samotné zahájení řízení, když součinnost vyžadují okresní správy sociálního zabezpečení již v rámci sepsání žádosti. Smyslem uvedené právní úpravy není, aby

účastník řízení sám předložil podklady k prokázání rozhodných skutečností, pokud jimi nedisponuje, nýbrž získání dostatku informací k tomu, aby mohla Česká správa sociálního zabezpečení provést účelné šetření prokázání těchto skutečností. Lze tedy uvést, že řízení o dávku důchodového pojištění je přes vysokou míru povinné součinnosti účastníka řízení ovládáno zásadou vyšetřovací, a to ať již bylo zahájeno na žádost či z moci úřední.¹¹¹

Požadavek na míru zjištění rozhodných skutečností je upraven v ustanovení § 3 správního řádu. Česká správa sociálního zabezpečení má povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejího šetření s požadavky uvedenými v § 2. Za tímto účelem svěřuje zopsz České správě sociálního zabezpečení, resp. všem orgánům sociálního zabezpečení, a tedy i okresním správám sociálního zabezpečení, zvláštní kompetence. Zejména mohou tyto orgány dle ustanovení § 11 odst. 1 zopsz v mezích své působnosti vyžadovat pomoc a bezplatná sdělení od státních orgánů, zdravotních pojišťoven, zdravotnických zařízení a zaměstnavatelů. Tyto subjekty jsou přitom povinny orgánům sociálního zabezpečení vyhovět. V otázce součinnosti zdravotnických zařízení na tomto místě odkazují na oddíl 2. kapitoly III. týkající se invalidních důchodů.¹¹² V případech, kdy je třeba šetřit skutečnosti, které jsou spojeny s územím jiných států, se Česká správa sociálního zabezpečení obrací na základě mezinárodních smluv a nařízení EU na zahraniční nositele pojištění, kteří na základě tohoto dožádání provádějí šetření na území svého státu. Primárně přitom poskytují zahraniční nositelé pojištění výpisy z vlastních evidencí pojištěnců.

V souvislosti s dokazováním je nezbytné zmínit aspekt lhůt pro vydání rozhodnutí a požadavku na rychlost řízení, tedy požadavku na vyřízení věci bez zbytečných průtahů ve smyslu ustanovení § 6 správního řádu. Pouze včasné přiznání důchodu může být řešením nastalé nepříznivé sociální situace pojištěnce. Je přitom třeba poukázat na skutečnost, že se dle ustanovení § 107a zopsz lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení dle tohoto zákona kromě dob uvedených ve správním řádu

¹¹¹ K nepřipustnému přesouvání důkazního břemene na účastníka řízení srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 88/2008 – 173 ze dne 27. listopadu 2008.

¹¹² Tyto orgány dále mohou například dle ustanovení § 12 písm. a) zopsz vyzývat zaměstnavatele, aby podal hlášení a předložil záznamy o rozhodných skutečnostech.

prodlužuje též o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového, zdravotního nebo úrazového pojištění (zabezpečení), a o dobu, kterou orgán sociálního zabezpečení stanovil tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků. Lhůta se prodlužuje o 45 dnů navíc v případě, že prvoinstanční rozhodnutí závisí na posouzení zdravotního stavu. Jestliže závisí na posouzení zdravotního stavu i rozhodnutí o námitkách proti tomuto rozhodnutí, prodlužuje se lhůta o dalších 60 dnů.¹¹³ Pravidlem proto bývá, že řízení o důchodech trvá, minimálně z pohledu účastníků řízení dlouhé, měsíce. V této souvislosti je třeba zmínit, že zákonná úprava počítá, jak již bylo uvedeno výše, s možností poskytnutí záloh na důchod. Další možností nicméně je, že Česká správa sociálního zabezpečení vydá příslušné rozhodnutí na základě omezeného zjištění skutkového stavu, neboť vyhodnotí určitou skutečnost jako neprokazatelnou. Zcela typickým příkladem bude stav, kdy je zjištěn vznik nároku na důchod a lze určit jeho výši, účastník řízení však tvrdí další dobu pojištění, přičemž ani na výzvu neposkytne žádné bližší informace. V takovém případě je nejracionálnějším řešením zanechat šetření, které bylo do té doby, pokud bylo vůbec zahájeno, neúspěšné, a vydat příslušné rozhodnutí.

Tento postup se samozřejmě jeví jako v rozporu se zákonem, tedy zejména se zásadou materiální pravdy formulovanou v ustanovení § 3 správního řádu. V případě konfliktu zásady materiální pravdy a zásady rychlosti řízení se však v kontextu právní úpravy důchodového pojištění na rozdíl od Nejvyššího správního soudu domnívám, že existují případy, kdy je třeba v zájmu smyslu důchodového pojištění jakožto prostředku pro řešení sociálních událostí upřednostnit před prvně zmíněným principem zásadu rychlosti řízení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti vyslovil

¹¹³ V případě, kdy jsou podány námitky proti rozhodnutí ve věci invalidního důchodu, Česká správa sociálního zabezpečení postupuje na základě toho, zda účastník řízení namítá i nesprávné posouzení svého zdravotního stavu, tj. zda namítá nesprávné posouzení otázky invalidity, či nikoliv. Pokud účastník řízení namítá pouze jiné skutečnosti než nesprávné posouzení invalidity, např. nezhodnocení doby pojištění, Česká správa sociálního zabezpečení provede recenzi posudku lékaře okresní správy sociálního zabezpečení, přičemž tento proces nemá vliv na běh lhůty pro vydání rozhodnutí či její délku. K recenzi posudků přistupuje Česká správa sociálního zabezpečení proto, aby vyhověla požadavku na úplný přezkum napadeného rozhodnutí (§ 88 odst. 4 zospz). Její základní charakteristikou přitom je, že úsudek o správnosti prvoinstančního posudku si udělá lékař České správy sociálního zabezpečení bez jednání. Pouze v případě, že by došel k závěru, že je posudek nesprávný, přistoupila by Česká správa sociálního zabezpečení k vlastnímu posouzení invalidity účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 9 zospz.

právní názor, že „požadavek rychlosti řízení však není možné nadřadit nad zásadu materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, jež je předpokladem zákonnosti a správnosti jeho rozhodnutí. Uplatňování požadavku na hospodárné a rychlé řízení před správním orgánem proto nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení.“¹¹⁴ V této souvislosti je nicméně třeba předeslat, že rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení v podstatě netvoří překážku *rei iudicatae*, a není tedy porušením zásady *ne bis in idem* vydání rozhodnutí, jímž je změněno poskytování nebo výše již přiznaného důchodu. Zdp a zopsz naopak předpokládají možnost, že mohl být skutkový stav věci pojištěnce zjištěn nesprávně, a umožňují zásah do pravomocně přiznané dávky důchodového pojištění dle ustanovení § 56 zdp. Nutno podotknout, že tento zásah může být jak ve prospěch poživatele důchodu, tak v jeho neprospěch. Pokud však působí v neprospěch poživatele důchodu, vždy působí výhradně *pro futuro*. Tato řízení jsou přitom zahajována obligatorně z moci úřední v případě, že Česká správa sociálního zabezpečení zjistí skutečnost, která nasvědčuje tomu, že je poživateli důchodu vyplácen (či přiznán) důchod v nesprávné výši (či že je mu vůbec vyplácen či přiznán).¹¹⁵ Blíže srov. kapitola VIII.

Druhým, dle mého názoru ještě silnějším argumentem pro upřednostnění zásady rychlosti řízení je samotná povaha dokazovaných skutečností. Je totiž třeba si uvědomit, že nikoliv každá obecně z hlediska důchodového pojištění relevantní skutečnost je významná pro výši důchodu a datum jeho přiznání v konkrétním případě. Tak například v situaci účastníka řízení, který prokazatelně získal 30 let a 150 dnů pojištění, bude neúčelné prokazovat jeho tvrzení, že získal další dobu pojištění v rozsahu např. 10 dnů. Z hlediska plnění ze systému důchodového pojištění je totiž zcela nepodstatné, zda získal 30 let a 150 nebo 160 dnů pojištění. Obě tyto eventuality budou při výpočtu zohledněny jako 30 let pojištění, tj. v obou případech bude stanoven důchod ve stejné výši. Vzhledem k tomu, že pro pojištěnce by prokázání dalších 10 dnů pojištění neznamenal zisk, není hospodárné, aby pro něj, pro ostatní subjekty (typicky

¹¹⁴ Blíže srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 22/2004 – 52 ze dne 27. června 2005.

¹¹⁵ K otázce povinnosti zahájit šetření doby pojištění z vlastní iniciativy orgánu sociálního zabezpečení blíže srov. např. stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 5. 4. 2007 č. j. 856/2007/VOP/JŠL uveřejněné ve: Sborník stanovisek VOP, č. 4, 2009, 226 s.

bývalé zaměstnavatele), jakož i pro veřejnou správu představovalo takovéto prokazování jakékoliv náklady. Právě pro případ prokazování takovýchto skutečností, tj. těch, které nemají vliv na objem plnění ze systému důchodového pojištění, má dle mého názoru přednost zásada hospodárnosti před požadavkem na zjištění skutečného stavu věci.

Rychlému řízení může bránit i příliš podrobná žádost obsahující mnoho tvrzených skutečností, které nelze prokázat přímo z úřední evidence. Ta se paradoxně může snadno stát překážkou rychlého řešení sociální situace žadatele. Zejména v případě těchto žádostí je proto vždy třeba, aby okresní správa sociálního zabezpečení informovala účastníka řízení o možnosti požádat o poskytnutí záloh na důchod. Pokud by totiž účastník řízení poskytnutí záloh sám neinicioval, Česká správa sociálního zabezpečení by splnění podmínek k jejich výplatě sama nezjišťovala, a sociální situace účastníka řízení by tak zůstala neřešená po dobu prokazování pravdivosti všech jeho tvrzení. Další možností urychlení řešení sociální události v případě, že účastník řízení nepožádá o poskytnutí záloh, je vydání vlastního rozhodnutí o přiznání důchodu na základě neformální dohody s účastníkem řízení s tím, že i po skončení řízení bude Česká správa sociálního zabezpečení dál pokračovat v šetření. Na základě výsledků provedeného šetření by pak případně bylo třeba výši důchodu upravit.¹¹⁶ Tento postup

¹¹⁶ Takové rozhodnutí přitom nebude možno posoudit, jako rozhodnutí předběžné povahy, neboť na toto rozhodnutí nemusí nezbytně navazovat vydání dalšího, finálního rozhodnutí. Tak tomu bude v případě, kdy nebude ani pokračujícím šetřením doplněno zjištění skutkového stavu. Citované rozhodnutí tedy bude způsobilé být předmětem soudního přezkumu (§ 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů *a contrario*).

Opačná koncepce, tedy vydání rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu výše citovaného ustanovení, je dle názoru České správy sociálního zabezpečení předpokládána komunitárním právem. S ohledem na předpoklad časově náročného šetření zahraniční doby pojištění nositelem pojištění, který rozhoduje o žádosti, je tomuto nositeli uloženo ihned vyplácet prozatímní dávky v případě, že zjistí, že má žadatel nárok na dávky podle jím uplatňovaných právních předpisů, aniž by bylo nutné přihlížet k dobám pojištění získaným podle právních předpisů jiných členských států. V těchto případech Česká správa sociálního zabezpečení postupuje v praxi tak, že vydává tzv. opatření, jimiž oznamuje, že bude účastníkům řízení vyplácet dávky v prozatímní výši, čímž však zastírá skutečnou povahu svého správního aktu (v širším slova smyslu). Účelem tohoto postupu je umožnění zpětného vymáhání dávky z titulu bezdůvodného obohacení, neboť tato cesta slibuje na rozdíl od omezené možnosti vymáhání přeplatku dle zopsz vyšší míru pravděpodobnosti úspěchu. (K podmínkám vzniku odpovědnosti za přeplatek na dávce důchodového pojištění blíže srov. kapitola IX.) Česká správa sociálního zabezpečení nepovažuje příslušné tzv. opatření za rozhodnutí, a má za to, že proti tomuto aktu nelze brojit námitkami v rámci správního řízení ani žalobou ve správním soudnictví. Sporům nicméně mohla Česká správa sociálního zabezpečení předejít jednoduše tak, že by vyloučila ad hoc v komunitárním právu (obecně) formulovaný institut prozatímního přiznání dávky konformně s právní úpravou České republiky. Jde přitom dle mého názoru o její povinnost, neboť právní řád České republiky byl již fakticky v předstihu na příslušné nařízení adaptován, neboť zopsz, jak jsem již

nicméně připadá v úvahu i v případě, že účastník řízení během řízení s Českou správou sociálního zabezpečení nekomunikuje. S určitou formou nadsázky tak lze poznamenat, že účastníka řízení je třeba v jeho vlastním zájmu chránit před (jeho) přílišným lpěním na procesních právech.¹¹⁷

Oddíl 2. Důkazní prostředky

Řízení o dávkách důchodového pojištění vykazuje jisté odchylky od postupu podle správního řádu, který se nicméně aplikuje subsidiárně. Jednou z těchto specifických je právní úprava důkazních prostředků. Zatímco správní řád je založen na principu volného hodnocení důkazů, určité skutečnosti se v řízení ve věcech důchodového pojištění prokazují prostřednictvím předepsaných důkazních prostředků. Jejich seznam je obsažen zčásti v ustanovení § 85 zopsz¹¹⁸. Zopsz dále předpokládá provádění zejména listinných důkazů, přičemž výslovně umožňuje nahrazení originálů listin jejich záznamem (na technických nosičích dat, produktech optického archivačního systému apod.). Typickým listinným důkazem, který obsahuje všechna pro účely řízení o důchod relevantní fakta a který je v řízeních prováděn, je evidenční list důchodového

zmínil, předpokládá možnost zavedení výplaty záloh na důchod. Česká správa sociálního zabezpečení tedy mohla využít zavedený domácí institut, a neměla svou rozhodovací činnost opírat výhradně o ze své podstaty obecný institut koordinačních nařízení.

Tento přístup nicméně zvolen nebyl. V této souvislosti lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 113/2009 - 46 ze dne 30. března 2010, v němž soud posoudil zmíněný akt jako rozhodnutí, které je nicméně s ohledem na jeho předběžnou povahu vyloučeno ze soudního přezkumu. Zároveň zopakoval již judikaturou vyslovený právní názor, když uvedl, že „*Rozhodnutí je vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je jako úkon správního orgánu výslovně označeno a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv. Uvedené sdělení stěžovatelky neoznačené jako rozhodnutí, ale jinak vykazuje strukturu rozhodnutí, neboť je v něm uveden výrok, odůvodnění, a poučení.*“ S ohledem na uvedené upozorňuji na skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení tento právní názor nerespektuje, neboť případné námitky proti tzv. opatření považuje za nepřípustné a meritorně je neprojednává.

¹¹⁷ Typickým příkladem je účastník řízení, který trvá na rychlém vyřízení věci a prokázání všech jeho tvrzení v případě, že probíhá časově náročné šetření. Není přitom neobvyklé, že účastník řízení fakticky odmítá požádat o zálohy, ačkoliv je mu tato možnost nabízena. Česká správa sociálního zabezpečení by proto měla postupovat v zájmu účastníka řízení navzdory jeho chování v řízení. Tento postup je samozřejmě na místě zásadně pouze v případě nestandardních účastníků (žadatelé o invalidní důchod, kdy je důvodem invalidity velice nízká inteligence či duševní poruchy apod.).

¹¹⁸ Dále například v ustanoveních §§ 8, 10 zopsz a zejména v prováděcích vyhláškách k jednotlivým zákonům upravujícím důchodové pojištění, resp. zabezpečení.

pojištění.¹¹⁹ Tyto evidenční listy jsou povinně předkládány České správě sociálního zabezpečení, která je eviduje, a slouží jako základní podklady pro účely dokazování.

Již výše jsem uvedl příklad obligatorního způsobu prokázání invalidity posudkem lékaře orgánu sociálního zabezpečení či doby péče o závislou osobu rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení. Předepsané důkazní prostředky jsou nicméně stanoveny i k prokázání některých dob pojištění. Obvykle jsou těmito prostředky různá potvrzení orgánů veřejné správy. Výjimku představuje například způsob prokázání výchovy dítěte a péči o dítě do 4 let věku. Tyto skutečnosti dokládají ženy uplatňující nárok na nižší důchodový věk či žádající o zápočet doby péče o dítě svým čestným prohlášením a rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti. Nejde přitom o jediný případ užití čestného prohlášení jakožto důkazního prostředku. Těžiště dokazování však spočívá v užití listinných důkazních prostředků vystavených zaměstnavateli. Skutečností přitom zůstává, že se listinné důkazy o dřívějších dobách pojištění nemusejí vždy uchovat. Zopsz proto předpokládá i nemožnost opatření důkazů (i důkazů předepsaných), když ve svém ustanovení § 85 odst. 5 stanoví, že k prokázání doby pojištění lze použít čestného prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod nebo jeho úpravu, nelze-li dobu pojištění prokázat jinak. V praxi se přitom považují za věrohodná a pravdivá pouze čestná prohlášení těch svědků, kteří získali v účastníkem řízení tvrzené době obdobnou dobu pojištění, typicky u stejného zaměstnavatele. Jako dobu pojištění hodnotí Česká správa sociálního zabezpečení pak jen tu dobu, která se kryje s dobou pojištění svědků. Vzhledem ke skutečnosti, že v praxi je tento právní výklad uplatňován čistě mechanicky, pokládám jej za restriktivní, a tedy nepřípustný. Úskalí tohoto přístupu spočívá v tom, že evidence dob pojištění zaměstnanců jednoho zaměstnavatele bývá archivována za stejných podmínek, tedy zásadně pospolu na jednom místě. Důvod nemožnosti opatření důkazu získání doby pojištění v případě účastníka řízení proto může být snadno důvodem pro nemožnost nalezení svědka, v jehož případě by se dokumenty uchovaly. V těchto případech je dle mého názoru nutné, aby se Česká správa sociálního zabezpečení minimálně v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně

¹¹⁹ K obsahu evidenčních listů blíže srov. ustanovení § 38 a 39 zopsz. Na okraj lze doplnit, že historickou obdobu evidenčního listu důchodového pojištění představuje evidenční list důchodového zabezpečení či evidenční list o době zaměstnání.

vyrovnala s tím, proč čestná prohlášení vyhodnotila jako nedostatečně věrohodná a co ji vedlo k tomu dále v šetření nepokračovat.

Vždy je třeba vážit všechny okolnosti případu a nepřístupovat k provádění důkazů mechanicky. Otázkou také je, zda v případě nemožnosti opatření předepsaného důkazu a nemožnosti provedení subsidiárního čestného prohlášení svědků a žadatele nelze určitou skutečnost prokázat jinak. Osobně se domnívám, že je třeba vždy zvážit nemožnost prokázání určité skutečnosti důkazními prostředky ve výše uvedené podobě v souvislosti se všemi dalšími okolnostmi případu. Zejména je třeba zvažovat logickou návaznost jednotlivých dob pojištění či určitou spojitost s dobami pojištění dalších pojištěnců, typicky rodinných příslušníků.

Doplňkovým kritériem by měl být s ohledem na nutnou hospodárnost řízení i předpokládaný efekt považování jisté skutečnosti za prokázanou v otázce přiznání důchodu nebo jeho výše. V určitých případech může dělit účastníka řízení od prokázání vzniku nároku na důchod prokázání jen několika málo dní pojištění. Zejména v těchto případech je proto třeba trvat na důsledném prošetření rozhodných skutečností. V jiných případech je naopak zcela zřejmé, že prokázání tvrzené skutečnosti nebude mít na důchod žádný vliv.

K právnímu názoru, který vychází z potřeby šetřit rozhodné skutečnosti v jejich souvislostech, a nikoliv z trvání výhradním užití předepsaného důkazu se přiklonil i Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku ve věci prokázání doby pojištění v určitém časovém úseku uvedl, že *„nelze zcela vyloučit, že stěžovatel nepůsobil jako umělec pod touto organizací ve zbývajících částech výše uvedeného sporného období, když navíc podle již výše citované části odůvodnění rozhodnutí ČSSZ „prokazatelně“ vyplynulo, že se po celou spornou dobu [...] zdržoval a umělecky působil v zahraničí.“*¹²⁰ V souvislosti s výkladem právních ustanovení vyžadujících k prokázání určité skutečnosti provedení pouze určitého důkazního prostředku Nejvyšší správní soud pak v rámci odůvodnění téhož rozsudku odkázal na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96, v rámci něhož došel Ústavní soud k závěru, že *„soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to*

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 24/2006 – 173 ze dne 26. dubna 2007.

vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.“ Domnívám se, že svůj význam nemá tento právní názor pouze pro soudy, ale i pro orgány veřejné správy. Mám tak za to, že předepisuje-li právní předpis pro prokázání určité skutečnosti konkrétní důkazní prostředek a nelze-li tento důkaz provést, není tím orgán sociálního zabezpečení zbaven povinnosti zjistit skutečný stav věci. Nesmí proto rezignovat na užití dalších v úvahu připadajících důkazních prostředků. Tyto prostředky musí provést a výsledky jejich provedení posoudit v jejich souhrnu na základě principu volného hodnocení důkazů. Opačný přístup by dle mého názoru představoval akt *denegatio iustitiae*.

Problematice předepsaných důkazů je třeba věnovat pozornost i s ohledem na aplikaci již neplatných právních předpisů. Platná právní úprava totiž dle mého názoru neobsahuje přechodná ustanovení, která by řešila způsob prokázání určitých skutečností, ke kterým došlo před účinností této právní úpravy a k jejichž prokázání byl předepsán určitý důkazní prostředek. Zákon kupříkladu pouze lakonicky stanoví, že se doba zaměstnání považuje za dobu pojištění dle zdp. Dřívější právní úpravou požadovaný důkaz doby zaměstnání přitom již ani nemusí být možné dle současné právní úpravy opatřit (např. s ohledem na zánik instituce, jež byla pověřena vydáváním určitých osvědčení apod.). Zejména v těchto případech je dle mého názoru nezbytné upřednostnit v konkrétním případě zásadu volného hodnocení důkazů oproti dodržení požadavků na provedení předepsaných důkazů. Česká správa sociálního zabezpečení nicméně plně vychází v těchto případech z neplatných právních úprav, tj. vyžaduje provedení (či předložení) důkazů předepsaných neplatnými právními předpisy. S tímto přístupem se však nelze ztotožnit.

V této souvislosti je nicméně třeba akcentovat i potřebu jisté formálnosti prokazování rozhodných skutečností, která usnadňuje fungování systému důchodového pojištění. Provedení předepsaného důkazu totiž orgánu sociálního zabezpečení umožňuje abstrahovat od posuzování jeho pravdivosti a věrohodnosti. Z tohoto pohledu je jistá míra formalismu žádoucí, neboť přispívá k rychlejšímu vyřízení věci, tj. obecně k rychlému dosažení spravedlnosti. Dokazuje-li se například určitá skutečnost čestným prohlášením, orgán sociálního zabezpečení již takřka nikdy

nezkoumá, zda je dané prohlášení pravdivé či nikoliv. K takovému zkoumání by přistoupil pouze tehdy, byla by pravdivost nebo věrohodnost takového důkazu zpochybněna. Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o důchodu je však zásadně řízením s jediným účastníkem, je jasné, že k takovémuto zpochybnění nedochází.

Výše zmíněná formálnost dokazování tak může ve svém důsledku vést i k opačnému výsledku, než ke kterému bývá zavedena. Namísto rychlého dosažení spravedlnosti může být snadno a rychle dosaženo nespravedlnosti. Jedním z příkladů svérázného využití formalismu při dokazování jsou některé případy čestných prohlášení svědků. Česká správa sociálního zabezpečení vychází na základě čestných prohlášení z určitým způsobem institucionalizované formy prokazování doby pojištění u konkrétních zaměstnavatelů. Jako důkazy o dobách pojištění připouští závěry různých komisí pamětníků, kteří kolektivně posuzují, zda byla určitá osoba účastna pojištění v jejich řadách a po jakou dobu, a čestně tyto skutečnosti prohlašují. Není přitom třeba příliš představivosti k tomu, aby správní orgán, který váží jednotlivé důkazy a hodnotí jejich věrohodnost a pravdivost, došel k závěru, že tyto kolektivní svědecké orgány fungují na principu vzájemnosti.¹²¹ Nutno podotknout, že se jedná především o komise pamětníků hornických povolání, které se kromě prokazování doby pojištění vyjadřují i k pracovním kategoriím, tj. ovlivňují určení důchodového věku účastníka řízení.

V této souvislosti je třeba opět zmínit otázku vázanosti výsledkem provedeného tzv. předepsaného důkazu a otázku aplikace principu volného hodnocení důkazů a možnosti doplnit dokazování provedením dalších důkazů. V této souvislosti lze zmínit například další právní názor Nejvyššího správního soudu, dle něhož *„je na místě, jsou-li stávající důkazy nedostatečné ke zjištění skutečného stavu věci a závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí“*¹²², provedení důkazu znaleckým posudkem, pokud by znalecký posudek mohl odstranit pochybnosti o zjištění skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud tak v podstatě došel k závěru,

¹²¹ V této souvislosti odkazují na ustanovení § 21 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které zůstává dle mé zkušenosti pro tyto případy nevyužito.

¹²² Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 9/2003 ze dne 25. června 2003. Řešena byla možnost doplnění lékařského posudku posudkové komisí Ministerstva práce a sociálních věcí v řízení o žalobě proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. V daném případě je však založena povinnost soudu ustanovit znalce přímo zákonem (§ 127 zákona č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů ve spojení s ustanovením § 64 zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

že provedení předepsaného důkazu nezavazuje správní orgán povinnosti posoudit jeho pravdivost a věrohodnost, z čehož plyne, že orgán sociálního zabezpečení není výsledkem provedení předepsaného důkazu vázán.

Domnívám se, že výklad příslušných ustanovení zopsz, která se týkají dokazování, nemá být k tíži účastníků řízení. Česká správa sociálního zabezpečení má vždy postupovat tak, aby byl skutkový stav zjištěn v takové míře, aby o správnosti jeho zjištění nepanovaly důvodné pochybnosti. Přepjatý formalismus ve formě prostého spolehnutí se na sílu jediného důkazního prostředku bez další úvahy by mohl vést spíše k nespravedlnosti. Je přitom třeba zmínit i jistou provázanost rozhodných skutečností. Lze například uvažovat situaci, že účastník řízení prokazatelně získal dobu pojištění, nepodařilo se však prokázat výši příslušného vyměřovacího základu. V této souvislosti je nezbytné podotknout, že nepodaří-li se prokázat hrubé výdělky ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 věty první zdp příslušné k určité době pojištění, je třeba tuto dobu pojištění zhodnotit pro účely určení výše důchodu jako vyloučenou dobu dle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdp.^{123,124} Tato situace může být přitom pro účastníka řízení dokonce výhodná, a to v případě, že by byl jeho nezjištěný výdělek nižší než jeho průměrný výdělek.¹²⁵ Paradoxně tedy nastává situace, kdy má nezjištění určitých rozhodných skutečností pozitivní vliv na výši důchodu.

¹²³ Situace je nicméně složitější. Dle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zdp se za vyloučenou dobu považuje doba, po kterou byl pojištěnec poplatníkem pojistného na důchodové pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů. Poplatníky pojistného jsou při splnění dalších podmínek osoby uvedené v ustanovení § 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. V typickém případě, tj. v případě zaměstnance [§ 3 odst. 1 písm. a) cit. zákona], je třeba splnit podmínku účasti na nemocenském pojištění. Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů přitom podmiňuje v případě zaměstnance jeho účast na nemocenském pojištění dle ustanovení 6 odst. 1 cit. zákona tím, že sjednaná částka jeho započitatelného příjmu ze zaměstnání za kalendářní měsíc činí aspoň rozhodný příjem. V roce 2013 činí rozhodný příjem 2 500 Kč (§ 1 odst. 5 cit. zákona). Česká správa sociálního zabezpečení by tedy mohla jako vyloučenou dobu zhodnotit jen tu dobu, na kterou by měl zaměstnanec sjednanou vyšší měsíční mzdu či plat než 2 500 Kč/měsíc. Prakticky jediným možným důkazem sjednání výše mzdy/platu je přitom pracovní smlouva (v případě, že nebude prokázána účast na nemocenském pojištění – zejména úhradami pojistného). Česká správa sociálního zabezpečení je tedy oklikou vrácena před problém absence listinných důkazů o době pojištění pojištěnce, a měla by se proto pokusit zjistit, jaká byla pravděpodobná mzda/plat zaměstnance v obdobném pracovněprávním vztahu, a to jakýmkoliv vhodnými důkazními prostředky.

¹²⁴ K nepřípustnosti prokázání vyměřovacího základu např. výslechem účastníka řízení, čestným prohlášením svědků, platovými výměry, zápočtovými listy atp. blíže srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 88/2008 - 173 ze dne 27. listopadu 2008 a č. j. 3 Ads 78/2010 - 93 ze dne 27. října 2010 a č. j. 3 Ads 47/2011 - 74 ze dne 8. července 2011.

¹²⁵ Blíže srov. kapitola I. oddíl 3. Vyloučené doby.

V úvodu tohoto oddílu jsem zmínil otázku dokazování invalidity.¹²⁶ Touto specifickou otázkou bych rád tento oddíl i uzavřel. Stran výše uvedených informací týkajících se této otázky je třeba věnovat pozornost i důsledkům pravidelnému přezkoumávání trvání invalidity a jejího stupně. Zatímco v řízení o žádosti o invalidní důchod se invalidita posuzuje v rámci tzv. zjišťovací lékařské prohlídky, v případě přiznaného invalidního důchodu a přezkumu podmínek nároku na tento důchod a otázky jeho výše se invalidita posuzuje v rámci tzv. kontrolní lékařské prohlídky.¹²⁷

¹²⁶ Invalidita je tedy dokazována v prvním i druhém stupni v rámci správního řízení a následně i posudkem lékařské posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v případě řízení před správními soudy. „Soud nemá medicínské znalosti potřebné k tomu, aby mohl posudek posudkové komise přezkoumat věcně (z hlediska lékařské vědy). Posudek proto přezkoumává z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti a tento posudek hodnotí jednotlivě i v souhrnu s ostatními důkazy jím provedenými i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. [...] Nevzbuzuje-li obsah podaného posudku pochybnosti o své úplnosti a přesvědčivosti, není důvodný požadavek na doplnění dokazování ustanovením znalce z oboru zdravotnictví.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 25/2011 - 128 ze dne 3. března 2011).

¹²⁷ Rozlišení zjišťovací a kontrolní prohlídky má své důsledky. Dle ustanovení čl. II bod 13. zákona č. 306/2008 Sb. například platí, že byl-li plný invalidní důchod přiznán před 1. lednem 2010 a při první kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2009 je zjištěn takový stupeň invalidity, který má za následek snížení výše invalidního důchodu, sníží se výše invalidního důchodu až od třinácté splátky tohoto důchodu splatné po dni konání této prohlídky. Byl-li částečný invalidní důchod přiznán před 1. lednem 2010 a při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2009 je zjištěn takový stupeň invalidity, který by měl za následek snížení výše invalidního důchodu, náleží invalidní důchod v dosavadní výši.

Tato právní úprava přitom prakticky umožňuje s ohledem na přístup České správy sociálního zabezpečení, který nevyužívá překážku litispendence, aby poživatel důchodu, u něhož bylo zjištěno v rámci první lékařské kontrolní prohlídky snížení stupně invalidity, požádal obratem o zvýšení invalidního důchodu z důvodu opětovného zhoršení zdravotního stavu (k němuž mohlo následně skutečně dojít). Nesnížený důchod by proto musel být zvýšen, čímž by se jeho výše dostala nad původní výši, ačkoli by měla být z logiky věci stejná. Aby bylo této možnosti zamezeno, postačilo by postupovat po první lékařské kontrolní prohlídce cestou mezitimního rozhodnutí při zachování běhu řízení. Poživatel důchodu by proto nemohl úspěšně vyvolat další řízení v jeho věci. Cesta mezitimního rozhodnutí by byla zásadně nezbytná s ohledem na to, že v okamžiku vydání rozhodnutí by nebylo možné přesně určit (s ohledem na budoucí nespécifikovanou míru valorizace) výši důchodu. Česká správa sociálního zabezpečení nicméně postupuje cestou vydání deklaratorních rozhodnutí, kterými pouze sděluje, že se invalidní důchod pro invaliditu určitého stupně mění na invalidní důchod pro invaliditu jiného, nižšího stupně a že výše důchodu zůstává nezměněna. K vydání tohoto rozhodnutí však nemá Česká správa sociálního zabezpečení kompetenci. O deklaratorní rozhodnutí se nejedná, neboť nelze samostatně rozhodovat o invaliditě, jakož ani o jiné podmínce nároku na důchod. Rozhodnutí, jakožto jedna z forem správní činnosti, nemá sloužit výhradně k informování účastníka řízení. Nadto je tímto postupem prokazováno nepochopení principu jediné dávky pro případ invalidity samotným nositelem pojištění. Výslovně matoucí je pro účastníka řízení sdělení, že výše jeho důchodu zůstává nezměněna, když tato informace je neúplná, neboť zamlčuje, že tato neměnnost bude mít velice krátkého trvání. V okamžiku, kdy je totiž České správě sociálního zabezpečení známá nová výše důchodu, vydává rozhodnutí o snížení výše důchodu, proti němuž neumožňuje podat námitky, které by vyvolaly nové posouzení zdravotního stavu, s odůvodněním, že tato otázka již není předmětem řízení. Poživatelům důchodů tak nezbyvá, než se na nositele pojištění obrátit s novou žádostí. Dočasný výpadek v jejich příjmech může být samozřejmě citelný.

Dlužno podotknout, že Česká správa sociálního zabezpečení účastníka řízení svým prvním (deklaratorním) rozhodnutím úmyslně mate. Účastník řízení totiž nemá zjevný důvod pro podání

Tyto kontrolní lékařské prohlídky jsou prováděny buď z moci úřední, kdy Česká správa sociálního zabezpečení vyzývá poživatele důchodu k tomu, aby se lékařské prohlídce podrobil, nebo v podstatě na žádost samotného účastníka řízení, který podá žádost o změnu výše invalidního důchodu z důvodu změny zdravotního stavu. V této souvislosti je třeba podotknout, že v případě, kdy lékař orgánu sociálního zabezpečení shledá, že je zdravotní stav občana neměnný, lze určit, že kontrolní lékařské prohlídky nebudou prováděny. Tato situace zpravidla nastává u osob, u nichž jde o invaliditu třetího stupně, přičemž zdravotní postižení je ze své podstaty nevyléčitelné či nezmírnitelné. Současně je třeba připomenout, že poživatelům invalidních důchodů není informace o plánové kontrolní lékařské prohlídce známá. Dochází proto občas k případům, kdy poživatel důchodu, nevědom si toho, že není kontrola jeho invalidity plánována, sám požádá a zvýšení invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu¹²⁸, a vyvolá tak provedení kontrolní lékařské prohlídky. V jejím rámci však může dojít ke zjištění, že došlo ke změně stupně invalidity. Ve svém důsledku tak může vést aktivita poživatele důchodu ke snížení důchodu, k němuž by bez jeho přičinění vůbec nedošlo.^{129,130}

námitek, když z rozhodnutí plyne, že se výše důchodu nemění. Nevyčerpáním tohoto opravného prostředku přitom účastník řízení ztrácí i možnost brojit proti rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví. Tento postup podrobil kritice rovněž nejvyšší správní soud, když v rozsudku č. j. 6 Ads 162/2012 - 38 ze dne 29. května 2013 uvedl, že „*takto formulovaný výrok rozhodnutí stěžovatelky vyvolává u adresáta rozhodnutí mylný dojem, že ke snížení výše důchodu (nezávisle na zjištěné změně stupně invalidity příjemce invalidního důchodu) nedojde.*“ Nejvyšší správní soud se ovšem zmýlil v tom, že je již možné v danou chvíli určit výši v budoucnu sníženého důchodu. S ohledem na valorizaci tomu tak není. Jedinou správnou cestu proto dle mého názoru představuje mezitímní rozhodnutí.

¹²⁸ Z povahy věci má tato žádost smysl pouze v případě poživatele invalidního důchodu pro invaliditu prvního nebo druhého stupně.

¹²⁹ Nastíněným důsledkům by mohl účinně poživatel důchodu předejít pouze tak, že by nahlédl do spisu, který se v jeho věci vede. Lékařský posudek, který je veden ve spisu, totiž na rozdíl od posudku, který je při jednání předán posuzovanému, obsahuje informaci o platnosti tohoto posudku. Platností posudku se přitom rozumí údaj o termínu následné kontrolní lékařské prohlídky či o jejím konání vůbec. Rozdílnost ve vyhotovených posudcích nicméně prakticky žádný z poživatelů důchodu nepředvidá.

¹³⁰ Nezbytné je v této souvislosti upozornit na skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení nemá možnost rozhodnout o snížení důchodu v řízení, které vyvolal poživatel důchodu prostřednictvím žádosti o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Z jejího obsahu je zřejmé, že účastník řízení žádá pouze zvýšení důchodu. Vázanost předmětem řízení je nicméně Českou správou sociálního zabezpečení v těchto případech pravidelně porušována. Jediným zákonným postupem je v případě zjištění snížení stupně invalidity zamítnutí žádosti účastníka řízení a následné zahájení řízení z moci úřední. Otázkou nicméně je, zda lze využít předchozího zjištění, či zda musí opětovně proběhnout posouzení zdravotního stavu. Mám za to, že zjištění z předchozího řízení lze využít a nové posouzení invalidity nemá být provedeno, ačkoliv se jedná o tzv. předepsaný

Pro úplnost doplňuji, že správní soudy uplatňují na kvalitu a obsah posudků lékařů orgánů sociálního zabezpečení relativně vysoké požadavky. S ohledem na vysoký podíl žalob proti rozhodnutím, jimiž jsou důchody odnímány nebo jsou snižovány jejich výše, se správní soudy častokrát zabývají požadavky na prokázání skutečnosti, která k těmto rozhodnutím vedou. „Podle konstantní soudní praxe jsou uznávány tři okruhy příčin, jež mohou vést k přesvědčivému odůvodnění zániku nebo snížení stupně dříve uznané invalidity. Jedná se o posudkově významné zlepšení zdravotního stavu, stabilizaci zdravotního stavu spojenou s adaptací např. na pouřazovou situaci, a tím i s obnovením výtěžné schopnosti ve stanoveném rozsahu, a dřívější posudkové nadhodnocení zdravotního stavu - tzv. posudkový omyl. [...] Pro přesvědčivost posudkových závěrů je nezbytné, aby v posudku uváděný důvod zániku nebo změny stupně invalidity byl zcela konkrétně a jednoznačně vysvětlen, neboť jen tak může soud získat potřebný skutkový základ pro správné právní posouzení věci.“¹³¹ Dlužno dodat, že minimálně posudky lékařů okresních správ sociálního zabezpečení by nastíněným požadavkům vyhověly jen stěží.

Obecně lze pak konstatovat, že v rámci prvoinstančního řízení o dávku důchodového pojištění se lze setkat takřka výhradně s mechanickým prováděním důkazů. Přičemž stav důkazní nouze je ponecháván k tíži účastníka řízení. Aplikace principu volného hodnocení důkazů a důslednější aplikace zásady vyšetřovací a projednací dostává obvykle prostor až v případném řízení o námitkách proti rozhodnutí ve věcech dávek důchodového pojištění. Česká správa sociálního zabezpečení by jinak nesplnila svou povinnost opatřit podklady pro rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 50 odst. 2 věta první správního řádu, přičemž by dokonce bránila účastníku řízení v plnění jeho důkazní povinnosti. Ačkoliv není Česká správa sociálního zabezpečení vázána návrhy účastníků řízení, je vždy povinna provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. V této souvislosti je nicméně třeba zmínit ustanovení § 85a odst. 1 zopsz, dle jehož znění se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí a zahájení řízení z moci úřední se účastníkům zpravidla neoznamuje. V případě zahájení řízení o změně výše důchodu tak bývá pravidelně doručení rozhodnutí prvním kontaktem účastníka řízení s Českou správou sociálního

důkaz, tj. důkaz, který musí být povinně proveden (dlužno dodat, že tím samým lékařem). Opačný přístup by byl dle mého názoru v příkrém rozporu s principem hospodárnosti veřejné správy.

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 97/2012 – 28 ze dne 28. listopadu 2012.

zabezpečení. Uplatnění jeho procesních práv je proto zásadně možné až v rámci řízení o námitkách.

Kapitola VI. Výpočet výše důchodu

Samotný výpočet výše důchodu Českou správou sociálního zabezpečení není doprovázen žádnými právními úvahami. Jedná se o čistě matematický proces aplikovaný na skutková zjištění. Z hlediska účastníka řízení je však pochopení procesu výpočtu důchodu klíčové, neboť pouze při jeho znalosti může kvalifikovaně posoudit, jakou mají určitá vstupní data, tj. prokázané skutečnosti relevantní pro výpočet důchodu a případné další faktory, vliv na výši důchodu. Na tomto místě je třeba předeslat, že rozhodnutí o důchodech jsou účastníkům řízení zasílána spolu s podklady pro výpočet důchodu. Těmito podklady jsou tzv. osobní listy důchodového pojištění. Jde v podstatě o seznamy všech skutečností a informací, které Česká správa sociálního zabezpečení zohlednila při výpočtu výše důchodu.¹³² Poznámám, že se nejedná o informativní osobní listy důchodového pojištění ve smyslu ustanovení § 40a zopsz, neboť ty jsou přehledem pouze evidovaných údajů z registru pojištěnců a nejsou vyhotovovány na základě aplikace právních předpisů.¹³³

Jak jsem již uvedl, důchod se skládá z jeho základní a procentní výměry. Zatímco výše základní výměry důchodu je pro všechny druhy důchodů společná a předem stanovená, způsob výpočtu výše procentní výměry se u jednotlivých druhů důchodů může lišit. V případě sirotčích, vdovských důchodů vychází tato odlišnost z jejich odvozené povahy, neboť výše procentní výměry těchto druhů důchodů je odvozena od procentních výměr starobních či invalidních důchodů zemřelých. Výpočet důchodu se však může lišit i v případě téhož druhu důchodu. V případě invalidních důchodů je výše procentní výměry určena koeficientem, který je příslušný pro určitý stupeň invalidity, a to dle principu čím vyšší stupeň invalidity, tím vyšší koeficient, a tedy i vyšší procentní výměra důchodu.¹³⁴ V případě starobních důchodů záleží například na tom, na základě jakého ustanovení je důchod přiznáván. Zda se tedy jedná o tzv. řádný

¹³² Osobní list důchodového pojištění tak informuje účastníka o zohledněné celkové době pojištění, jakož i o jejím podrobném rozpisu dle kalendářních let, o náhradních dobách pojištění a konkrétních vyloučených dobách, o ročních vyměřovacích základech a příslušných koeficientech jejich násobků a o určení výše osobního vyměřovacího základu.

¹³³ Zpravidla bývá výše důchodu vypočteného na základě informativního osobního listu důchodového pojištění vyšší než skutečná, tj. na základě údajů obsažených v osobním listu důchodového pojištění, výše důchodu. Typicky tomu tak bývá s ohledem na nutnost při výpočtu důchodu zohlednit souběh jednotlivých dob pojištění.

¹³⁴ Odlišný výpočet důchodu platí i pro invalidní důchody v mimořádných případech dle ustanovení § 42 zdp.

starobní důchod či o tzv. předčasný starobní důchod. S ohledem na různost výpočtů důchodů a omezený rozsah této práce se v textu této kapitoly nebudu věnovat jednotlivým modalitám výpočtu, ale pokusím se zprostředkovat pochopení základu výpočtu důchodu.

Jak jsem již uvedl výše, výpočtu podléhá ze dvou složek důchodu pouze procentní výměra důchodu.¹³⁵ Ta je obecně řečeno určena celkovou délkou doby pojištění účastníka řízení a výší jeho příjmů. Přesněji řečeno je výše procentní výměry určována procentní sazbou z výpočtového základu podle doby pojištění. Výpočtový základ představuje částku, která je určena zredukováním osobního vyměřovacího základu účastníka řízení ve čtyřech redukčních pásmech.^{136,137} Současná právní úprava přitom předpokládá změny metody určování výše výpočtového základu v jednotlivých kalendářních letech až do roku 2015. V praxi tato právní úprava sehrává svou roli v případech těch pojištěnců, kteří žádají o přiznání důchodu ode dne na přelomu jednotlivých kalendářních let, neboť svým rozhodnutím ovlivňují výši výpočtového základu, tj. činitele, kterým je do značné míry určována výše procentní výměry důchodu.

Zmíněným osobním vyměřovacím základem je měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období. Tento průměr se vypočte jako součin koeficientu 30,4167 (průměrný počet dní v měsíci) a podílu úhrnu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období a počtu kalendářních dnů připadajících na rozhodné období; jsou-li v rozhodném období vyloučené doby, snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období. Roční vyměřovací základ pojištěnce se stanoví jako součin úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce za kalendářní rok a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu. Rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu je období, které začíná kalendářním

¹³⁵ Základní výměra je určena zákonem ve výši 9 % průměrné mzdy dle ustanovení § 33 odst. 1, § 41 odst. 1, § 51 odst. 1 a § 53 odst. 1 zdp.

¹³⁶ K otázce ústavnosti ustanovení § 15 zdp, které upravuje redukční hranice pro určení výpočtového základu blíže srov. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

¹³⁷ Rozhodnutí vydaná na základě aplikace ustanovení § 15 zdp účinných do 30. 9. 2011 zůstala nedotčena. Výše již přiznaných důchodů tedy nebyly s ohledem na deklarovanou neústavnost citovaného ustanovení a *ex nunc* účinky nálezů Ústavního soudu měněny. K této otázce blíže srov. ustanovení § 71 odst. 2, 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů a náleží Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07.

rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu, pokud zdp nepředepisuje speciální úpravu. Do rozhodného období se přitom nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986.

Srozumitelněji (a nepřesněji) řečeno si lze osobní vyměřovací základ představit jako průměrný měsíční příjem pojištěnce za období od roku 1986, který prostřednictvím koeficientů zohledňuje celospolečenský růst příjmů v jednotlivých kalendářních letech.

Částka, kterou představuje osobní vyměřovací základ, podléhá redukcí ve smyslu ustanovení § 15 zdp. Redukce probíhá v několika úrovních, přičemž současná právní úprava postupně předpokládá, že v období po roce 2014 se výpočtový základ stanoví z osobního vyměřovacího základu tak, že do částky první redukční hranice se počítá 100 %, z částky nad první redukční hranici do druhé redukční hranice se počítá 26 % a k částce nad druhou redukční hranici se nepřihlíží.¹³⁸ Současný stav, tj. režim roku 2013, předpokládá čtyři redukční pásma určená třemi redukčními hranicemi. Redukční hranice pro stanovení výpočtového základu pro rok 2013 jsou určeny následovně. První redukční hranice pro stanovení výpočtového základu činí 11 389 Kč, druhé redukční hranice pro stanovení výpočtového základu činí 30 026 Kč, třetí redukční hranice pro stanovení výpočtového základu činí 103 536 Kč.¹³⁹ Pro rok 2013 se do částky první redukční hranice se počítá 100 %, z částky nad první redukční hranici do druhé redukční hranice se v období se počítá 27 %, z částky nad druhou redukční hranici do třetí redukční hranice se počítá 19 % a z částky nad třetí redukční hranici se počítá 6 %.

Z výše uvedeného způsobu redukce osobního vyměřovacího základu je patrné, že systém důchodového pojištění je relativně štedřejší k pojištěncům s nižšími započitatelnými příjmy, tj. k osobám, které zaplatili na pojistném relativně méně.

¹³⁸ Tento model vychází z předpokladu maximálního základu pojistného pro placení pojistného na důchodové pojištění (blíže srov. ustanovení § 15a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení). V případě zrušení těchto limitů by zřejmě muselo dojít i ke změně daného redukčního schématu v tom smyslu, že by mělo být umožněno přihlížet i k částce nad druhou redukční hranici.

¹³⁹ Výše redukčních hranic je určena vyhláškou č. 324/2012 Sb. vydanou Ministerstvem práce a sociálních věcí na základě ustanovení § 108 odst. 2 písm. a) zdp.

System redukce lze tedy chápat jako proces zajišťující fungování principu solidarity na úkor pojistného principu (resp. principu zásluhovosti).¹⁴⁰

Výše procentní výměry důchodu je obecně řečeno odvozena z výpočtového základu na základě počtu získaných let pojištění, kdy za každý celý rok pojištění náleží určitá procentní výše výpočtového základu. V případě starobního důchodu je tomu například 1,5 % výpočtového základu za rok pojištění. V případě invalidního důchodu lze obecně konstatovat, že je tato procentní míra odvozena od stupně invalidity (0,5 % až 1,5 % za rok pojištění). Celková výše důchodu je dána součtem základní a procentní výměry důchodu.

Z výše uvedeného popisu základní formy výpočtu důchodu je patrné, že se nejedná o právní úpravu, která by byla pro pojištěnce příliš srozumitelná a která by zaručovala, že pojištěnec může výši svého důchodu vlastním výpočtem jednoduše ověřit. Složitost výpočtu klade jisté nároky i na rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, neboť ta musejí obsahovat dostatečná odůvodnění výší určených důchodů. Popis výpočtu důchodu proto pravidelně představuje výraznou část všech odůvodnění rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění. Část odůvodnění je přitom fakticky obsažena v osobních listech důchodového pojištění, neboť by bylo zcela nevhodné, aby Česká správa sociálního zabezpečení v rámci odůvodnění rozhodnutí, jakožto jeho formální části, podrobně popisovala určení výše osobního vyměřovacího základu pojištěnce. V rámci odůvodnění rozhodnutí o dávce důchodového pojištění proto Česká správa sociálního zabezpečení operuje již s určenou výší osobního vyměřovacího základu, přičemž uvádí odkaz na osobní list důchodového pojištění, který bývá k vlastnímu rozhodnutí připojen. Účastník řízení tak má, pokud se neuvažuje jeho matematická zdatnost, možnost výpočet České správy sociálního zabezpečení plně rekonstruovat a ověřit jeho správnost.

Závěrem této kapitoly si dovolím opětovně upozornit na spojitost metody výpočtu důchodu se zjištěným skutkovým stavem ve vztahu ke změnám právní úpravy. Pro účely následujícího příkladu uvádím, že koncepce dávky důchodového pojištění pro případ invalidity vycházela přede dnem 1. 1. 2010 ze dvou invalidních důchodů,

¹⁴⁰ K otázce střetu těchto principů blíže srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010 či náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/94 ze dne 12. dubna 1995.

tj. dvou samostatných dávek, a to z důchodu plného a částečného. Od uvedeného data byla přijata koncepce jediné dávky důchodového pojištění pro případ invalidity, kdy je výše této dávky závislá na jednom ze třech stupňů invalidity. Případná změna stupně invalidity v průběhu požívání důchodu má za následek změnu výše důchodu na základě podílu koeficientů příslušných pro dřívější a nově nastalý stupeň invalidity – obecně dle ustanovení § 41 odst. 3 zdp. Provedená transformace stávajících důchodů byla však v důsledku složitosti systému stížena jistou nedokonalostí, kterou bylo třeba napravit, neboť určité skupiny osob byly právní úpravou zvýhodněny, jiné naopak. Příslušná novelizace neměla zpětné účinky, ale počítala s úpravou výše důchodu na základě provedených kontrolních lékařských prohlídek. Pro názornost složitosti výše uvedeného vztahu a případně nutné nápravy nesprávného odhadu dopadu změny zákona uvádím znění předmětné ustanovení (čl. II bod. 3 zákona č. 220/2011 Sb.) bez dalšího komentáře. Na níže uvedeném přepisu zákonného ustanovení bude dobře patrné, jak složité bývá změnit nastavení systému důchodového pojištění, a o kolik složitější pak bývá napravení chyb nastalých v důsledku těchto změn.

Dle výše uvedeného ustanovení platí, že vznikl-li nárok na částečný invalidní důchod před 1. lednem 2010 a při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2011 je zjištěna invalidita druhého stupně, náleží invalidní důchod v dosavadní výši, a je-li zjištěna invalidita třetího stupně, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu nejvýše koeficientu 2. Vznikl-li nárok na částečný invalidní důchod před 1. lednem 2010 a v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2011 došlo ke změně stupně invalidity z prvního stupně na druhý nebo třetí stupeň invalidity, popřípadě na druhý stupeň invalidity a poté z druhého stupně na třetí stupeň invalidity nebo na třetí stupeň invalidity a poté z třetího stupně na druhý stupeň invalidity, a po 31. prosinci 2011 dojde ke změně stupně invalidity

- a) ze druhého stupně na první stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 0,6667,
- b) ze třetího stupně na druhý stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 0,3333,
- c) ze třetího stupně na první stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 0,2222,

d) ze druhého stupně na třetí stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 1,3333.

Porozumění takovému typu ustanovení dle mého názoru nelze po pojištěnci spravedlivě požadovat.

Kapitola VII. Rozhodnutí

Oddíl 1. Rozhodovací proces a jeho vlastnosti

Rozhodování o dávkách důchodového pojištění je patrně chápáno jako mechanický proces aplikace úplné a podrobné právní úpravy, jako proces, v jehož rámci nevznikají interpretační problémy, neboť příslušné právní normy obsahují natolik podrobnou a konzistentní právní úpravu, že správní orgán nemá žádnou možnost vlastního výkladu ani vlastního uvážení. „Vzhledem k možné automatizaci tohoto typu rozhodování je třeba upozornit, že interpretace je otázkou z hlediska právní teorie poměrně jednoduchou, a tudíž ani personální složení aplikujících a rozhodujících orgánů [...] často nesestává z právníků, nýbrž z úředníků (kteří vypočítávají určitou výši sociální dávky, potvrdí či zamítnou nárok na důchod atp.) Právo tu není a nemůže být rozhodujícím orgánem ‚dotvářeno‘, neboť je již ve své úplnosti vyjádřeno textem právního předpisu. Slovní vyjádření textu právního předpisu se tedy v takovémto případě shoduje se svým významem.“¹⁴¹ Zdeněk Kühn zhodnotil tyto rozhodovací procesy jako procesy tzv. kondicionálně uzavřené, přičemž jako výjimku z pravidla uvedl odkaz na „tvrdostní klauzule a ustanovení s obdobným účelem, kde normotvůrce ‚otevřít‘ abstraktní formulaci antecedentu jinak relativně uzavřený kondicionální proces možnou přítomností natolik závažného případu, kde by nebylo vhodné právní normu aplikovat.“¹⁴² Normy důchodového pojištění považuje tedy za zcela konkrétní a neumožňující v jakémkoliv myslitelném případě právní uvážení. Doplnuje však, že tvrdostní klauzule tyto uzavřené rozhodovací procesy částečně otevírají a je jimi o rozhodovací činnosti vnesena možnost uvážení.

S tímto názorem však nemohu vyjádřit bezvýhradný souhlas. Hlavní rys rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení sice spočívá zejména v nápadu obdobných, opakujících se případů, jejichž řešení je v prvním stupni personálně zajištěno primárně pracovníky bez právnického vzdělání, tito pracovníci jsou však vedeni právníky, kteří jim poskytují průběžnou odbornou pomoc, zejména však pomoc předběžnou. Určitá kategorie případů je tak vždy nejdříve řešena právníky.

¹⁴¹ Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech. k úloze právních principů v judikatuře. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2002, 39 s.

¹⁴² Tamtéž; 37, 38 s.

Výsledkem tohoto procesu je vytvoření příslušných vzorů rozhodnutí pro obdobné případy a jejich předání pracovníkům, kteří se na vytvoření prvoinstančních rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení bezprostředně podílejí. Činnost těchto zaměstnanců tedy spočívá skutečně v mechanické aplikaci, nikoliv však právních předpisů, ale spíše předvyhotovených vzorů rozhodnutí, jakýchsi formulářů pro rozhodovací činnost. Dochází tak v podstatě k určité komprimaci, resp. zkratce, rozhodovacího procesu, neboť výsledek rozhodování je dán pouze identifikací rozhodných znaků zjištěného skutkového stavu, které definují určení příslušného vzoru rozhodnutí, a aplikací takového vzoru rozhodnutí. Tato skutečnost nicméně sama o sobě vypovídá pouze to, že se určité případy v rámci rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení mnohokrát opakují, čímž se otevírá prostor pro systémové zefektivnění rozhodovacího procesu. O vlastní rozhodovací činnosti, která je prováděna jaksí abstraktně a *pro futuro*, již zmíněná skutečnost neposkytuje bližší výpověď, naopak ji zastírá. Dlužno dodat, že citovaný přístup je hospodárný a představuje poměrně vysokou záruku rychlého vyřízení věci. Na druhou stranu s sebou nese vyšší riziko chybovosti v důsledku předběžné abstrakce aplikace práva. Chyby však obvykle nespočívají v nesprávném posouzení toho, zda lze žádosti o důchod vyhovět, ale až v určení „míry takového vyhovění“, tj. až v určení výše důchodu a nikoliv již v otázce samotného přiznání důchodu. Takové chyby přitom z povahy věci nemají až tak významný negativní vliv na správnost provádění důchodového pojištění, neboť neznamenalí, že by nebyla tíživá situace pojištěnce důchodovým pojištěním vůbec řešena. Domnívám se proto, že z uvedeného hlediska je systém technologie rozhodování České správy sociálního zabezpečení v první instanci nastaven správně.

Výše uvedené schéma bylo nadto narušeno, resp. vylepšeno, zavedením dvouinstančnosti řízení ve věcech důchodového pojištění.¹⁴³ Ačkoliv v druhé instanci je zopsz založena opět příslušnost České správy sociálního zabezpečení, rozhodování o námitkách je svěřeno v souladu s ustanovením § 88 odst. 7 zopsz jinému organizačnímu útvaru. Dle tohoto ustanovení platí, že řízení o námitkách musí být vedeno odděleně od rozhodování orgánu sociálního zabezpečení v prvním stupni a nemohou se na něm podílet ani v něm rozhodovat osoby, které se účastnily řízení

¹⁴³ Zavedena ke dni 1. 1. 2010 novelou zopsz, zákonem č. 479/2008 Sb.

o vydání napadeného rozhodnutí. Organizační útvar, jemuž je svěřeno rozhodování o námitkách, se přitom skládá pouze ze zaměstnanců s právnickým vzděláním, neboť v jeho kompetenci je řešení z povahy věci zásadně sporných, a tedy obvykle složitějších případů.¹⁴⁴ Jednoznačnou výhodou vyloučení devolutivního účinku námitek potom představuje skutečnost, že správní orgán druhé instance není odkázán pouze na obsah spisu, ale má možnost v případě potřeby osobně komunikovat přímo s pracovníky, kteří se bezprostředně podíleli na vyhotovení napadených rozhodnutí, což vede k možnému zvyšování pravděpodobnosti správnosti rozhodování a urychlení celého procesu.¹⁴⁵ Nejedná se přitom pouze o správnost jednotlivých rozhodnutí o námitkách, tato těsnější vazba první a druhé instance přispívá zejména ke zdokonalování rozhodovací činnosti v prvním stupni do budoucna, tedy ke zdokonalování rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení obecně.

Interpretace - vágnost vs. určitost

Výše uvedený závěr současně nesprávně vychází z předpokladu dokonalosti a vzájemné nerozpornosti právní úpravy, jejíž aplikace nečiní v praxi žádné potíže, neboť není třeba rozlišovat právní předpisy a právní normy. Tento přístup přitom předpokládá možnost výhradně zpětného posouzení (na základě aplikace tvrdostní klauzule) spravedlivosti rozhodnutí, a to v podstatě výhradně takového rozhodnutí, které by muselo být nezbytně standardními procesy vyhodnoceno jako správné (nikoliv ve smyslu „spravedlivé“) a zákonné. Tímto případným korektivem nicméně není kritizován správní orgán, který právo aplikuje, ale samotný normotvůrce, který je potřebou jeho užití usvědčen z nedostatečné předvídavosti důsledků vlastní právní

¹⁴⁴ Pouze v případech rozhodování o invalidních důchodech, kdy byla v prvním stupni šetřena invalidita lékařem okresní správy sociálního zabezpečení nebo Městské správy sociálního zabezpečení Brno a kdy je lékařem České správy sociálního zabezpečení posouzena invalidita shodně a námitky směřovaly výhradně proti posouzení zdravotního stavu, rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení prostřednictvím zaměstnanců na příslušných regionálních pracovištích. Tito zaměstnanci přitom právníké vzdělání zpravidla nemají.

¹⁴⁵ Blíže srov. kapitola VIII. Dlužno dodat, že právní úvaha, kterou se Česká správa sociálního zabezpečení řídila při rozhodování v prvním stupni, není vždy z vlastního rozhodnutí patrná. Nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí však musí být napravena s ohledem na vyloučení možnosti napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání v řízení o námitkách. Při analýze důvodů rozhodnutí proto může být možnost bezprostřední komunikace s konkrétními zaměstnanci, kteří se na vyhotovení rozhodnutí podíleli, velice užitečná.

úpravy. Právní úprava důchodového pojištění předpokládá, že i správná aplikace právních předpisů může vést k nespravedlivému rozhodnutí, k rozhodnutí, jež lze posoudit v konkrétním případě jako příliš tvrdé, a proto je jej třeba upravit. Předpokladem uvedeného posouzení je přitom zásadně vydání správného a zákonného rozhodnutí, neboť pro ostatní případy jsou zavedeny odlišné postupy nápravy (řádné a mimořádné opravné prostředky, případně další speciální zásahy do právních poměrů nastolených rozhodnutími České správy sociálního zabezpečení). V podmínkách organizace důchodového pojištění je takovéto rozhodování o odstranění případných tvrdostí aplikace příslušných právních předpisů svěřeno nikoliv České správě sociálního zabezpečení, ale Ministerstvu práce sociálních věcí.¹⁴⁶ Tato skutečnost nicméně, jak by se mohlo na první pohled zdát, nedegraduje Českou správu sociálního zabezpečení na pouhý rozhodnutí vydávající automat řídicí se (bez ohledu na hodnoty, východiska, principy a spravedlnost) perfektní právní úpravou, neboť každé právní ustanovení, každý institut či termín, byť by byly na první pohled sebepřesněji definovány, v sobě skrývá jistou míru neurčitosti danou jejich obecností, resp. abstraktností. Pojmová neurčitost není zpravidla patrná při aplikaci v jednom případě, prakticky jistě se však objeví v případě aplikace v několika řádově vyšším počtu. Neurčitost je dle mého názoru vlastnost, která je vlastní všem pojmům, jež jsou formulovány jazykem práva, neboť přesnost jazyka práva je limitována hranicemi neurčitosti jazyka obecného.¹⁴⁷ Vyšší míra podrobnosti právní úpravy pouze posouvá hranici vnímatelnosti této neurčitosti. Děje se tomu ovšem za cenu znepréhlednění a zesložitění právní úpravy, což vyvolává tendenci k tomu plně se spolehnout na její text. O to složitější proto bývá se v takovýchto případech s vágností pojmů vyrovnat, neboť tato vlastnost není snadno zřetelná, což budí dojem, že neexistuje žádný prostor pro jiný než gramatický výklad. Tímto způsobem vytvořená právní úprava budí dojem předvídatelnosti její aplikace, dojem, že nemůže být vydáno zákonné a správné rozhodnutí, které by bylo překvapivé.

Právní předpisy důchodového pojištění jsou jistě relativně určitější než např. předpisy ústavního práva, neznamena to však, že je míra jejich určitosti

¹⁴⁶ K povaze rozhodování České správy sociálního zabezpečení o odstranění tvrdostí, které by se vyskytly při provádění důchodového pojištění, blíže srov. oddíl 3. kapitola VII.

¹⁴⁷ Blíže srov. Melzer, F. Metodologie nalézání práva, Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, 90 - 94 s. nebo Wintř, J. Metody a zásady interpretace práva. Praha : Auditorium, 2013, 49 - 51 s.

absolutní. Z hlediska uspokojení potřeby legalizovat určitý výklad, který neodpovídá gramatickému výkladu právního předpisu, současná převládající teorie rozlišuje právní normu, jakožto vlastní pravidlo chování, a její komunikátor, tj. právní předpis nebo pramen práva v užším smyslu. Předpokládá se přitom, že právní norma se nemusí nutně shodovat s textem právního předpisu.¹⁴⁸ Pokud přijmu toto paradigma¹⁴⁹, docházím k následujícím závěrům. Přesnost komunikátoru právní normy, tj. přesnost textu právního předpisu, je vždy limitována jazykem, kterým je právní norma sdělována, zatímco právní norma limitována není, je tedy absolutně přesná. Proto od státního aparátu, nutně užívajícího při tvorbě právních předpisů jazyka, nelze očekávat, avšak ani požadovat vytvoření takového právního předpisu, který by pro svou přesnost neumožňoval interpretaci. Jakkoliv si lze totiž představit interpretaci neumožňující, a tedy svým způsobem dokonalou, právní normu, představa právního předpisu s obdobnou vlastností by byla až příliš smělá, neboť normotvůrce je při komunikaci právní normy vždy odkázán na nedokonalý sdělovací prostředek, jazyk.

Současně je však třeba dodat, že právní normě se právní předpis přibližuje jeho interpretací. Ustálenou interpretací jsou pak nedokonalosti právního předpisu odstraňovány. Obrazně řečeno je interpretací potlačen komunikační šum, v jehož důsledku dochází ke zkreslení obsahu sdělované právní normy. Stran počáteční snahy normotvůrce o nanejvýš podrobný právní předpis, jehož text bude plně odpovídat právní normě, je proto důvodem relativní přesnosti práva důchodového pojištění i mnohočetná aplikace ustanovení příslušných právních předpisů, tj. jejich opakováním

¹⁴⁸ Blíže srov. např. Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech. k úloze právních principů v judikatuře 1. vyd. Praha : Karolinum, 2002, 28 – 32 s.

¹⁴⁹ V textu vycházím z pojetí, kdy normotvůrce při své normotvorné činnosti zvažuje na základě jemu známých případů a případů, u nichž předpokládá, že mohou nastat, vhodnost normativní úpravy určitého chování s tím, že uvádí v život danou normu pouze pro tyto případy. Z povahy věci nedokonalý komunikátor právní normy má však potenciál k jeho aplikaci i pro případy, jejichž nastání normotvůrce nepředpokládal, nebo naopak k aplikaci v menším rozsahu případů, než odpovídá komunikované právní normě. Existuje tedy potenciální rozdíl mezi právní normou a právním předpisem, který je nezbytně řešit interpretací.

Snahu překlenout nedostatek komunikátoru právní normy v tom, že přesně neodpovídá vlastní právní normě, považuji sice za zdůvodnitelnou, avšak částečně pokryteckou a usilující o přílišnou důležitost práva, neboť tato koncepce vychází z přesvědčení naprosté potřeby zákonnosti. Dle tohoto pojetí platí, že pokud se jeví nespravedlivé dodržet právní předpis, je možné odchýlit se od jeho znění, pokud se dodrží ze své podstaty abstraktní a neuchopitelné znění právní normy. Tímto postupem má být zachována zákonnost. Kritériem dodržení práva tedy není dodržení právního předpisu, ale dodržení vždy spravedlivé právní normy.

Dále pozn. pod čarou č. 150.

vytříbená a ustálená interpretace. Příslušná ustanovení jsou jejich aplikací prakticky dennodenně testována, což vede ve svém důsledku k jejich interpretačnímu zpřesňování, tj. ke snižování počtu případů, kdy může činit jejich aplikace interpretační problémy. Pokud je tedy právo důchodového pojištění přesné, není tomu tak díky přesné právní úpravě, ale díky interpretaci jeho předpisů. (V této souvislosti je opětovně třeba připomenout nezbytnost bezchybnosti zavedení určité rozhodovací praxe, neboť tu je již velice obtížné *ex post* měnit.)

Nutnost interpretace není dána pouze praktickou nemožností úplného odstranění pojmové neurčitosti. Výkladu bývá třeba i v důsledku prosté normotvůrcovy neschopnosti vytvořit jednoduše aplikovatelnou a vnitřně nerozpornou právní úpravu, neboť čím má být právní úprava složitější, tím vyšší jsou kladeny nároky na jejího tvůrce a tím obtížnější je pro něj těmto požadavkům dostát. Příliš formalistické lpění na textu zákona a jeho bezvýhradné ztotožnění s právní normou vede v případě opomenutí či chyby v zákoně k nesprávné aplikaci právního předpisu. Pozitivistický přístup nesmí být ani v rámci aplikace nejpodrobnější právní normy ztotožněn s textualismem. Chyba normotvůrce nesmí sloužit jako výmluva pro na první pohled pouze nespravedlivé, ale zákonné rozhodnutí, na druhý však nejen nespravedlivé, ale i nesprávné a nezákonné rozhodnutí.¹⁵⁰ V této souvislosti lze dodat, že správní

¹⁵⁰ Kupříkladu dle ustanovení §34 odst. 4 věta druhá zdp nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu podle věty první má pojištěnec vždy po 2 letech, pokud výdělečná činnost trvala nepřetržitě po tuto dobu, nebo po skončení výdělečné činnosti; za nepřetržitě trvání výdělečné činnosti se považuje i to, kdy na kalendářní den skončení výdělečné činnosti bezprostředně navazuje kalendářní den, v němž výdělečná činnost znovu vznikla.

Zákon definuje na první pohled neurčitý právní pojem nepřetržitosti, přičemž vychází z návaznosti výdělečné činnosti při sledování kalendářních dnů. Jako extenzivní (tj. nepřipustný) gramatický výklad lze jistě chápat považování kalendářních dnů pouze za dny pracovní. Komplexním výkladem (užitím všech dostupných výkladových metod, zejména argumentací *e ratione legis* při užití teleologické redukce) je však třeba dospět při akceptaci dichotomie právní normy a právního předpisu k závěru, že se kalendářními dny ve smyslu citovaného ustanovení rozumějí pouze dny pracovní a nikoliv všechny dny kalendářní. Opačný závěr by totiž vedl k neospravedlnitelným rozdílům při aplikaci tohoto ustanovení v případě osob, které skončí výdělečnou činnost např. ve čtvrtek a další začnou v pátek téhož týdne, aby následně o víkendu výdělečnou činnost fakticky nevykonávaly, a osob, které skončí výdělečnou činnost v pátek a začnou ji po víkendu, tj. v pondělí příštího týdne. Česká správa sociálního zabezpečení přitom po určité době (nikoliv však vlivem působení správního soudnictví, ale se svolením Ministerstva práce a sociálních věcí) přijala tento racionální výklad. Tento výklad byl přitom přijat se zpožděním, což mělo za následek nekonzistentnost rozhodovací činnosti.

Výše uvedený postup vychází z oddělitelnosti právní normy a právního předpisu. Výše uvedený výklad daného pojmu je shledán právním, po právu, neboť je sice v nesouladu s právním předpisem, ale v souladu s právní normou. Nesoulad s právní normou je pouze zdánlivý. Jeho důvodem je nedokonalá komunikace normy právním předpisem.

orgány mají sice obecně tendenci k alibismu v podobě omezení se na gramatický výklad, neboť tato cesta nevyžaduje vynaložení přílišného úsilí a je přehledněji obhajitelná, není tomuto tak nicméně vždy. V některých případech usilují správní orgány o předpokládání případného výkladu správních soudů, a proto v předstihu opouštějí výklad, který by jinak zaujaly. Tato skutečnost sice neznamená, že by správní orgán musel nezbytně správně odhadnout výklad, který by považoval správní soud za správný (a tento výklad by byl přitom i objektivně správný), jde však minimálně o znatelný pokrok.

K takovému pokroku dospěla dle mého názoru i Česká správa sociálního zabezpečení. Zatímco dříve zdůrazňovala „svou povinnost zachovávat při svém rozhodování zásadu zákonnosti“, přičemž poukazovala na fakt, že „i kdyby byla

Uvedený přístup nicméně není jediný možný. Dle mého názoru je sice právo normativním systémem, kterým se jeho adresáti musejí řídit, je však i systémem pravidel, které mohou porušit. S porušením práva právo počítá při úpravě sankcí. Nicméně i právní povinnost uložit sankci je možné, stejně jako primární povinnost, porušit. V této souvislosti se nabízí srovnání s Radbruchovou formulí a její desinterpretací ve prospěch přirozenoprávní teorie. Ztotožňování práva se spravedlností ve svém důsledku totiž vede k tomu, že se tzv. skutečné, vyšší právo, ať již právo přirozené či právo právních norem, těší té vlastnosti, že je smysly neseznatelné, a jeho aplikace je *ergo* nepředvídatelná.

Domnívám se proto, že pro důvěru v právo a ochotu se právem řídit, je třeba přiznat si jeho nedokonalost, v celospolečenských souvislostech jeho nikoliv absolutní důležitost a skutečnost, že takové právo, které je nespravedlivé, je třeba odmítnout. Takové odmítnutí je třeba pravdivě nazvat protiprávním a nikoliv hledat cesty a konstrukce, jak takové spravedlivé jednání legalizovat. Současně je třeba dodat, že odmítnutí práva je možné pouze pro hodnotu cennější než je vlastní hodnota práva. Osobně proto považuji například ve výše uvedeném příkladu výklad pojmu *kalendářní dny* jako *dny pracovní* za protiprávní, avšak spravedlivý, a proto zcela správný a nezastírající svou skutečnou povahu, zejména ovšem za nutný. Obecně řečeno se tedy domnívám, že rozhodnutí *contra legem* je protiprávní za všech okolností. V případě, že je však spravedlivé, je povinností orgánu veřejné moci takto rozhodnout. Tento přístup však vyžaduje takovou míru odvahy, které se obvykle správním orgánům z pohodlnosti nedostává.

Ačkoliv se nemohu ztotožnit s odlišováním spravedlivých právních norem od jejich potenciálně nespravedlivých komunikátorů, v této práci z tohoto pojetí vycházím. Abych však závěrem stručně a výstižně shrnul svůj názor na otázku legitimacy rozhodování *contra legem*, nabízím odkaz na jeden židovský vtíp: „Já jim dám hádanku, Kohn. Na břehu řeky je pes. Na druhém břehu se válí kus masa. Jak se ten pes dostane k tomu masu, když tam není most, a přeplavat nesmí?“ „Není tam most, přeplavat nesmí? No tak to nevím“ „No on tu řeku přeplave.“ „Ale to přece nesmí!“ „Nesmí, ale přeplave.“

Oba zmíněné přístupy ostatně vedou ke stejnému výsledku, a to k respektování teze, že nespravedlivý právní předpis nemůže sloužit jako omluva pro nespravedlivé rozhodnutí. Právní předpis nepředstavuje hodnotu samu o sobě, nýbrž je pouze prostředkem dosažení hodnoty spravedlnosti. Přístup, který počítá s protiprávním jednáním, které však není třeba s ohledem na zachování hodnoty spravedlnosti, napravit, nicméně dle mého názoru představuje pro společnost menší zlo, než přístup činící právo něčím nad rámec seznatelného. Ztotožnění práva a spravedlnosti při předpokladu existence pouze spravedlivého práva, tj. oddělování právní normy od právního předpisu, považuji za neblahé.

sebevíce přesvědčena o tom, že určitá právní norma či její jednotlivé ustanovení odporuje obecným principům spravedlnosti, není oprávněna takový nedostatek právní úpravy odstraňovat vlastní úvahou, neboť je ze zákona povinna platné právní předpisy dodržovat“, a že „v obdobné pozici je dle jejího názoru i soud, neboť ani on není povolán k tomu, aby suploval úlohu zákonodárce tím, že mu implantuje zjevný úmysl, který však nelze z dikce konkrétního ustanovení dovodit“¹⁵¹, v současnosti se dle mého názoru Česká správa sociálního zabezpečení již snaží držet právního názoru Nejvyššího správního soudu, jenž *obiter dictum* k jí vyjádřenému názoru poznamenal, že: „Předně je nutno v této souvislosti připomenout, že rozhodovací proces, a to na kterékoli úrovni (tedy jak na úrovni správního orgánu, tak na úrovni soudů), v sobě zahrnuje několikero druhů činností. Je jimi jednak zjištění skutkového stavu věci, dále výběr právní normy, interpretace této normy, posouzení, zda skutečně lze zjištěný skutkový stav této normě subsumovat, a v případě kladného závěru samotná její aplikace. Interpretace pak předpokládá učinit různé druhy výkladu, jež v daném případě připadají v úvahu (jazykový, historický, autentický, tj. toho, kdo normu vydal, systematický, teleologický, tj. podle smyslu a účelu předpisu apod.), a následný výběr toho (těch), které rozhodující orgán považuje pro danou věc za nejvhodnější. Je tedy nejen v pravomoci, ale je dokonce povinností správního orgánu zvážit využití jiného výkladu než doslovného jazykového. Dojde-li pak rozhodující orgán na základě různých výkladových metod k odlišným závěrům, je třeba aplikovat takový výklad, který vedle samotného znění předpisu zohledňuje rovněž širší souvislosti jeho přijetí, zejména pak jeho účel; nejde-li tento dovodit z konkrétního ustanovení, je třeba vycházet z předpisu jako takového, jeho vazeb na jiné předpisy, k jejichž provedení byl například přijat, důvodových zpráv apod. Samozřejmě je nutné zahrnout úvahu, jíž se rozhodující subjekt při tomto výběru řídil, do odůvodnění rozhodnutí tak, aby bylo možné je následně přezkoumat. Vědomě se jím totiž zřiká samotné podstaty rozhodovací činnosti jako takové, totiž racionální úvahy. Za neudržitelnou považuje nakonec Nejvyšší správní soud ‚námitku‘, podle níž krajský soud povýšil princip etický nad princip právní, jako by byly tyto principy zcela samostatné a na sobě nezávislé entity. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru,

¹⁵¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 50/2006 - 29 ze dne 9. května 2007.

že v demokratické společnosti by se oba uvedené rozměry rozhodovací právní praxe měly prolínat, a to pokud možno v co největší možné míře.¹⁵²

K uvedené problematice se vyjádřil i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997 vyjádřil názor, podle něhož představuje jazykový výklad pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/91 ze dne 21. prosince 1993 pak Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.

Příznačně pak zhodnotil v dobových souvislostech Ústavní soud Českou správu sociálního zabezpečení, když uvedl, že: „*Je nepřijatelné, aby příslušné státní orgány pouze důsledně vyžadovaly plnění povinností ze strany občanů (v daném případě placení pojistného) a nedbaly přitom ochrany jejich zájmů. Systém sociálního pojištění by v případě přijetí platby za stěžovatele a jejího následného neuznání pro účely výpočtu výše důchodů připomínal princip mechanismu, označovaného jako perpetuum mobile druhého druhu. Výrazem takového postupu je přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, což vede k porušení článku 36 Listiny.*“¹⁵³

Lze tedy shrnout, že lpění na pouhém textu zákona, rezignování na ostatní výkladové metody, nerespektování účelu zákona, textualismus, prezentování formalismu jako zákonnosti, tedy chápání zákonnosti jako dodržování právního

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 348/04 ze dne 9. června 2005.

předpisu ve smyslu jeho slov a nikoliv jako dodržování komunikované právní normy je nepřijatelné i v podmínkách práva důchodového pojištění. Forma správní činnosti vycházející z těchto hodnot nemůže obstát jako správná a spravedlivá.

K výše uvedené tezi oddělení právní normy a právního předpisu musím nicméně poznamenat, že výše popsaná problematika interpretace právních pojmů je hledáním odpovědi na nesprávně položenou otázku. Dle tohoto paradigmatu je význam pojmů otázkou konvence, hledáním významu pojmů je pak snahou o nalezení těchto konvencí. Při interpretaci ovšem nejde ve skutečnosti o nalezení, resp. přizpůsobení si, dané konvence, jejím smyslem je získání odpovědi na otázku, zda je spravedlivé, aby pro určitý případ platil stejný režim, jako ten, jenž je spojen s konvenčním obsahem určitého právního pojmu. V případě ustanovení § 34 odst. 4 věta druhá zdp (viz příklad podrobně rozvedený v poznámce pod čarou č. 150) tedy není cílem interpretace změna (zúžení) konvenčního chápání významu pojmu kalendářní den jako kterýkoliv den v týdnu výhradně na dny pracovní. Konvenční význam pojmu pracovní den odpovídá dnům od pondělí do pátku. Konvenční význam kalendářního dne zahrnuje vedle těchto dnů i sobotu a neděli. Rozdílnost těchto pojmových kategorií je zřejmá. Zdá se přitom, že se interpretací podařilo dospět k tomu, že pro účely daného ustanovení představuje kalendářní den den pracovní. Není tomu ale tak. Těžiště problému interpretace neleží v rozsahu významu pojmů. Smyslem tohoto procesu je nalezení odpovědi na otázku, zda je spravedlivé, aby pro osobu, která skončí výdělečnou činnost v pátek a opět jí zahájí po víkendu v pondělí, platil stejný režim, jako pro osobu, která ukončí výdělečnou činnost v jeden pracovní den a zahájí ji následující pracovní den (např. konec v pondělí a zahájení v úterý). Pokud tedy orgán veřejné moci dojde k závěru, že má pro obě varianty platit stejný režim a rozhodnutím určí, že bude mít určité jednání stejné důsledky jako textem zákona předpokládané důsledky pro jiné jednání, dochází k aplikačnímu rozšíření působnosti zákona, nikoliv k novému, nekonvenčnímu chápání pojmu kalendářní den. Smysl nazývání tohoto procesu aplikování textem zákona nepředvídaných pravidel interpretací spočívá pouze v tom, že lze úspěšněji legitimizovat důsledky této činnosti. Takovýto výsledek je totiž prezentován jako akt práva, jde tedy o legitimní výsledek výkonu pravomoci orgánu veřejné moci. Ten je totiž způsobilý aplikovat pouze právo. (Přiznaná) Aplikace nepráva by totiž byla z hlediska konstrukce samotného systému práva a legitimacy veřejné moci

jen velice obtížně ospravedlnitelná, a proto je také obecně nepřijímaná. Smyslem této práce sice není nalezení přesvědčivých argumentů pro aplikaci nepráva. Považuji ovšem za nezbytné, aby na tomto místě zaznělo, že interpretaci není nutně třeba chápat pouze jako snahu o nalezení významu práva, tj. snahu o objevení právní normy. Pokud se hovoří o interpretaci, je tomu tak pouze proto, že se vychází z dichotomie právní normy a právního předpisu, a proto, že lze tento proces *ex post* implementování morálky do práva úspěšně prezentovat jako legální. Osobně toto paradigma považuji za účelové, tato práce jej však přesto respektuje, neboť vede ke stejným závěrům, jako aplikace vycházející z čistě pozitivistická teze oddělení morálky a práva.

Při interpretaci právních předpisů je dle mého názoru vždy třeba vidět tento proces i touto, a nikoliv pouze (až příliš) zúženou sémantickou optikou. Při interpretaci se tedy nehledá odpověď na otázku, co je po právu. Při interpretaci se konstitutivně určuje, o čem se bude mít za to, že je po právu, přičemž kritériem pro toto určení je zejména intuitivně vnímaná hodnota spravedlnosti. V tomto smyslu se interpretace neliší od užití institutu odstranění tvrdosti zákona. Hranice mezi možnostmi interpretace a odstraněním tvrdosti je neostrá. Vymezená je prakticky pouze tím, zda by výsledek interpretace konvenoval s názorem, že je výsledek interpretace ještě aplikací práva. V případě interpretace správního orgánu, by byl rozhodný zejména konvenční názor soudu. Pokud by správní orgán dospěl při řešení věci k odlišnému závěru, než který by byl konvencí uznán jako možný výsledek interpretace, bylo by jeho rozhodnutí posouzeno jako akt nepráva s tím, že k danému výsledku rozhodovací činnosti by mohl správní orgán dospět pouze při využití institutu odstranění tvrdosti.

Interpretace – volba výkladové alternativy

Přestože právní úprava důchodového pojištění snad zdánlivě vzbuzuje dojem existence jedné evidentně správné interpretace, není tomu tak. I Česká správa sociálního zabezpečení je nucena v určitých případech volit mezi jednotlivými výklady téže právní normy. Na již zmíněném příkladu vzdání se výplaty důchodu za účelem zachování slevy na dani¹⁵⁴, jež není zopsz z hlediska jasnosti příliš vhodně upraveno, lze

¹⁵⁴ Blíže srov. část kapitoly III. oddíl 1. věnovanou vzdání se výplaty důchodu.

ukázat, jaký přístup je Česká správa sociálního zabezpečení k pojištěncům schopna zachovat. Nechtěl pan Ludvík, poživatel starobního důchodu, podá žádost o zastavení výplaty jemu vypláceného důchodu s tím, že žádá její zastavení ode dne 1. 1. 2013 do dne 5. 1. 2013.¹⁵⁵ Tato žádost nechtěl je doručena České správě sociálního zabezpečení dne 3. 1. 2013. Podání je tedy učiněno tímto dnem, a nelze se proto s ohledem na znění ustanovení § 120 zospz dovolat zastavení výplaty na 1. a 2. ledna 2013.¹⁵⁶ Česká správa sociálního zabezpečení zareaguje na tuto žádost tak, že jí bez dalšího (jejími slovy) částečně vyhoví, a to tak, že výplatu důchodu zastaví ode dne 3. do 5. ledna 2013, přičemž vzápětí vydá rozhodnutí o přeplatku, jímž účastníku řízení uloží povinnost vrátit neprávem vyplacenou částku důchodu připadající na 3 dny, pro něž byla výplata zastavena. Projev vůle účastníka řízení, jenž směřuje k zastavení výplaty na 5 dnů, tj. jím vymezený předmět řízení, není tedy Českou správou sociálního zabezpečení respektován. Optikou účastníka řízení nelze tento postup hodnotit jinak než jako naschvál.¹⁵⁷

Právní úprava sice zdánlivě umožňuje vykládat příslušné právní normy výše uvedeným způsobem, nejde ovšem o způsob jediný možný, natož správný. Předně je třeba konstatovat, že popsany postup správního orgánu je krajně nevhodný, neboť nevyhnutelně vede k dalšímu prodlužování a násobení počtu správních řízení. Stačilo by přitom účastníka řízení před vydáním rozhodnutí poučit o tom, že jeho žádost nezpůsobí jím zamýšlené následky, a to nejlépe v rámci odůvodnění zamítnutí žádosti o zastavení výplaty důchodu, proti němuž by mohl brojit námitkami. Přesvědčivé odůvodnění by jistě podání námitek zabránilo. V případě, že účastník řízení nezúží předmět své žádosti je totiž Česká správa sociálního zabezpečení povinna danou žádost zamítnout, a nikoliv jí částečně vyhovět. Opačný postup je nevhodný nejen z hlediska České správy sociálního zabezpečení, ale rovněž z hlediska účastníka řízení. Při interpretaci norem, jakož i při celkovém posuzování případu, je tedy třeba vždy

¹⁵⁵ Podání tohoto charakteru, tj. žádostí o zastavení výplaty na 1 až 5 dní, eviduje Česká správa sociálního zabezpečení téměř 20 tisíc.

¹⁵⁶ Dle daného ustanovení se poživatel starobního důchodu nemůže vzdát výplaty tohoto důchodu za dobu před podáním žádosti o zastavení výplaty tohoto důchodu.

¹⁵⁷ K dalšímu účelově pro účastníka řízení nepřiznivému výkladu srov. příklad uvedený v pozn. pod čarou č. 127.

respektovat požadavek hospodárnosti.¹⁵⁸ S ohledem na vysoké počty řízení je tento požadavek třeba respektovat tím spíše.

Další obecnou zásadou, kterou je třeba při rozhodovací činnosti týkající se důchodového pojištění zohlednit, je zásada *in dubio pro mitius* (v pochybnostech mírněji) a *in dubio contra fiscum* (v pochybnostech v neprospěch státní pokladny). Mnohdy citlivé otázky jistě není třeba řešit zarputilým lpěním na přednosti (někdy i jen jednoho z možných) jazykového výkladu, jež hraničí, zejména jsou-li správní rozhodnutí rušena správními soudy, s trucováním. Uvedené zásady by Česká správa sociálního zabezpečení měla mít při své rozhodovací činnosti na paměti a měla by se jimi v případě výběru z více rovnocenných výkladových alternativ¹⁵⁹ řídit, a nikoliv svůj „proklidentský“ přístup pouze hlasitě a opakovaně proklamovat.

Tato práce sice neaspíruje na vytvoření systému pravidel přednosti výkladových metod vhodných pro právní úpravu důchodového pojištění. Považuji však za potřebné výslovně akcentovat potřebu při aplikaci zákona tvrdošijně nelpět pouze na jazykové, případně systematické a historické, metodě výkladu. Ačkoliv právní úprava důchodového pojištění má v zásadě technický ráz, není tím vyloučeno legitimní užití teleologického výkladu. Správní orgán by neměl na tuto výkladovou metodu rezignovat s tím, že mu její užití nepřísluší. Naopak, není důvodu, proč by měl z hlediska metod interpretace komplexní výklad činit až správní soud, případně (taktéž se zpožděním) Ministerstvo práce a sociálních věcí. Každá úřední osoba by měla mít na paměti, že interpretace České správy sociálního zabezpečení by slovy ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů neměla svou bezohledností urážet obyčejné lidské cítění. Česká správa sociálního zabezpečení by přitom měla k respektování tohoto požadavku tyto osoby motivovat.

¹⁵⁸ K této otázce srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2004 - 76 ze dne 21. dubna 2005.

¹⁵⁹ Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 63/2011 – 109 ze dne 2. února 2012.

Motivace

Významnou roli v procesu rozhodování sehrává motivace jednotlivých pracovníků správního orgánu, kteří se podílejí na vytvoření rozhodnutí. Jedině lidé, a nikoliv správní orgány jsou nadány rozumovou schopností, která jim umožňuje rozhodovat, tedy podstupovat intelektuální proces, jehož výsledkem je formulace rozhodnutí, které je až následně přiřitatelné správnímu orgánu. S ohledem na roli lidského faktoru v celém procesu je třeba zdůraznit, že výsledek rozhodovací činnosti správního orgánu je stran znalostí a zkušeností nezbytně ovlivněn motivací příslušných zaměstnanců. V podmínkách České správy sociálního zabezpečení se promítá tento faktor například do snahy neumožnit účastníku řízení překročit rámec její příslušnosti, tedy zamezit tomu, aby věc byla řešena na úrovni nadřízeného správního orgánu, tj. Ministerstva práce a sociálních věcí. Při zjištění pochybení v rozhodovací činnosti, které není napravitelné prostředky svěřenými České správě sociálního zabezpečení, proto zásadně není plněna povinnost uplatnit podnět k zahájení přezkumného řízení u Ministerstva práce a sociálních věcí, ale věc je řešena nenáležitými instituty, typicky vydáním nového rozhodnutí z moci úřední. Dalším předpokladem „nezatěžování“ nadřízeného správního orgánu je vydání správního rozhodnutí v takové lhůtě, aby se předešlo tomu, že účastník řízení využije opatření proti nečinnosti České správy sociálního zabezpečení, přičemž je účastník řízení uspokojen vědomě nesprávným rozhodnutím s tím, že má možnost proti němu podat námitky. Jako správnější, pokud se tedy vůbec má podáním k Ministerstvu práce a sociálních věcí předcházet, se nicméně jeví účastníka řízení obeznámit o postupu ve věci a poskytnout mu vysvětlení délky trvání řízení formou sdělení.¹⁶⁰

Dalším motivačním faktorem je varovně deklarovaná osobní odpovědnost za správnost rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. V případě pochybení jednotlivého pracovníka, jež se projeví v podobě výplaty nad rámec nároku, kterou není možné po poživateli důchodu požadovat zpět, se aktualizuje hrozba osobního finančního postihu. Pracovník je tak motivován k zahazovacímu jednání, které se projeví např. ztrátou části spisu (připomínám, že obsah spisu se nevede). Vzhledem

¹⁶⁰ V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že zopsz předpokládá stavení lhůty, a nikoliv její přerušení usnesením v případě šetření skutkového stavu. Účastník řízení tedy zásadně není o faktickém prodloužení délky řízení informován.

ke skutečnosti, že takové zahlazovací jednání představuje jisté riziko, jsou pak pracovníci motivováni k tomu, aby této nepříjemnosti předcházeli. Pracovníci jsou tedy obavami z finančních postihů motivováni přiznávat namísto možného přiznání vyššího důchodu, než odpovídá nároku, k přiznávání nižších důchodů. Přiznáním nižšího důchodu totiž případný nevymahatelný přeplatek vzniknout nemůže. Samozřejmě není umožněno manipulovat s vlastním výpočtem výše důchodu. Daného stavu lze však docílit jinak, a to tak, že se určité skutečnosti, které by měly pozitivní vliv na výši důchodu, budou považovat pro jistotu za neprokázané pro důvodné pochybnosti. Finanční důvody pro pochybnosti jsou nabíledni.

Dle mého názoru je otázka motivace jednou z otázek klíčových, neboť pouze správně nastavený motivační a kontrolní systém je předpokladem efektivního fungování České správy sociálního zabezpečení, jakož i veřejné správy vůbec. Sebelepší právní úprava nepředstavuje záruku řádného fungování veřejné správy, tu je třeba vždy hledat v lidském faktoru.

Správní uvážení

V úvodu této kapitoly citovaný názor předpokládá nulovou možnost správního uvážení v případě provádění důchodového pojištění. Pokud je institut správního uvážení chápán v tradičním smyslu (tj. že interpretace není správním uvážením), je tomu dle mého názoru zásadně skutečně tak. Právní úprava nedává České správě sociálního zabezpečení téměř žádnou výslovnou možnost volit z více variant tu proporcionálně nejvíce vhodnou ani nezakotvuje možnost tzv. absolutní volné úvahy.¹⁶¹ Složitost práva důchodového pojištění dává ovšem vzniknout svým způsobem jiné formě uvažování správního orgánu. V případě dostatečně složitého systému se zákonitě snižuje jeho přehlednost a možnost orientace v něm. Stejně je tomu v případě právních předpisů. Pojištěnci tak nemají praktickou možnost dostatečně posoudit pro ně nejvhodnější variantu řešení nastalé sociální události, a proto ani nemohou dostatečně zodpovědně disponovat s vlastním nárokem na důchod. Do značné míry

¹⁶¹ Výjimku z vyloučení diskreční pravomoci představuje například možnost zastavit výplatu důchodu v případě, kdy poživatel důchodu nesplní povinnost spolupracovat při ověřování trvání zjištěného skutkového stavu (§ 53 odst. 3 zopsz).

jsou tak odkázáni na ty informace, které jim Česká správa sociálního zabezpečení sdělí, a nezbývá jim obvykle než se spolehnout na ten způsob řešení, který jim Česká správa sociálního zabezpečení doporučí. Nejjednodušším příkladem takové úvahy, kterou by jinak dokázal učinit účastník řízení znalý věci sám, je stanovení data, od něhož je požadována výplata důchodu. Vzhledem ke skutečnosti, že pojištěnec obvykle znalý věci příliš není, přesouvá se úvaha, kterou by jinak učinil sám, na správní orgán, v tomto případě na okresní správu sociálního zabezpečení sepisující žádost o důchod. Je tedy v podstatě na správním orgánu, aby uvážil, od kterého data bude přiznání důchodu pro pojištěnce nejvýhodnější.

Obdobně lze uvažovat například i o doporučeních k podání žádosti o vyloučení určitých dob pojištění. Obecně lze pak uvést, že správní uvážení se projevuje právě tímto způsobem, tj. snahou o nalezení takového využití všech možností právní úpravy důchodového pojištění, která bude pro pojištěnce nejvýhodnější.

Zřejmě jedinou výjimkou, kdy lze v případě České správy sociálního zabezpečení hovořit o faktickém meritorním správním uvážení, je dokazování invalidity.¹⁶² Vyhláška č. 359/2009 Sb. totiž určuje míru poklesu pracovní schopnosti příslušnou k určitému zdravotnímu postižení zásadně určitým rozmezím.¹⁶³ Například pro neurotickou poruchu, která představuje slovy kapitoly V položky 5a přílohy citované vyhlášky minimální funkční postižení, kdy je seznána neurotická aktivita a není zjištěno postižení základních psychických funkcí či porucha osobnosti, je stanoveno rozmezí míry poklesu pracovní schopnosti na 5 až 10 %.¹⁶⁴ Lékař orgánu sociálního zabezpečení tedy má možnost, v případě, že diagnostikuje uvedené zdravotní postižení a shledá ho rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, určit míru poklesu

¹⁶² Obdobně je tomu kupříkladu v případě posuzování dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu dítěte a jeho neschopnosti vykonávat z důvodu tohoto zdravotního stavu výdělečnou činnost.

¹⁶³ Jako projev správního uvážení by bylo eventuálně možné chápat i klasifikaci zdravotního postižení podle této vyhlášky. Dle mého názoru se však spíše jedná o interpretaci v některých případech poměrně neurčitě formulovaných znaků jednotlivých kategorií zdravotních postižení, jež citovaná vyhláška definuje. Z hlediska praktických důsledků nicméně není rozhodné, zda bude tento proces nazván správním uvážením nebo interpretací práva.

¹⁶⁴ V případě figuranta, jehož role jsem se zhostil, zjištění dlouhodobě nepříznivého stavu a zjištění 5 % poklesu pracovní schopnosti (na základě prostého písemného tvrzení předloženého při jednání lékaři okresní správy sociálního zabezpečení) ke zjištění invalidity nepostačilo. Výsledek posouzení, jak jen je možné daný proces posouzením nazvat, se stalo posléze hlavním důvodem zamítnutí žádosti o invalidní důchod.

pracovní schopnosti pouze v uvedeném rozmezí. V daném případě nebude mít lékař orgánu sociálního zabezpečení možnost rozhodnout mezi invaliditou a ne-invaliditou.¹⁶⁵ Jeho dílčí uvážení tedy neovlivní výsledek rozhodovacího procesu. Jinak tomu bude ale například v případě zjištění toxoplasmózy ve smyslu kapitoly I položky 5b citované přílohy. Pro toto zdravotní postižení je stanoveno rozmezí 30 - 60 %, tj. takové rozmezí, které umožňuje při využití dalších institutů¹⁶⁶ posoudit účastníka řízení jako osobu invalidní ve třetím, druhém i v prvním stupni invalidity, jakož i jako osobu, která není vůbec invalidní. Zde již úvaha lékaře orgánu sociálního zabezpečení sehrává klíčovou roli. Úvaha lékaře okresní správy sociálního zabezpečení je pak v případě podání námitek konfrontována s úvahou lékaře České správy sociálního zabezpečení, rozdílné stanovení míry poklesu pracovní schopnosti pro identické zdravotní postižení přitom není výjimkou. V této souvislosti je nezbytné upozornit na skutečnost, že systematicky svérázným využitím správního uvážení v rámci posuzování invalidity je dle současné právní úpravy možné poměrně rychle snížit celkový objem vyplácených důchodů, tj. výdajů státního rozpočtu.

Oddíl 2. Důsledky aplikace - tvrdost právních předpisů

Na příkladu právních předpisů týkajících se důchodového pojištění lze demonstrovat i další skutečnost než pouze tu, že tyto právní předpisy zdánlivě neumožňují výklad, což vede Českou správu sociálního zabezpečení k alibistickému formalismu, a to skutečnost, že přílišná přesnost právních předpisů, ale i vlastních právních norem, s sebou nese ve svém důsledku příliš ostré rozdíly v následcích jejich

¹⁶⁵ Bude tomu tak s ohledem na skutečnost, že jednou z podmínek invalidity je pokles pracovní schopnosti o 35 %. Obecně však platí, že zatímco určení míry poklesu pracovní schopnosti je otázkou skutkovou, posouzení invalidity a jejího stupně je otázkou právní. Vzhledem k těsné vazbě odpovědí na tyto dvě otázky dochází k tomu, že o právních otázkách rozhodují lékaři orgánů sociálního zabezpečení. Tito lékaři přitom vystupují jako úřední osoby. Pouze jim je svěřena otázka dokazování invalidity, pouze jejich prostřednictvím činí Česká správa sociálního zabezpečení v řízení o námitkách a okresní správa sociálního zabezpečení v řízení v prvním stupni závěry týkající se dokazování invalidity.

¹⁶⁶ Dle ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 359/2009 Sb. platí, že v případě, že příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu pojištěnce je více zdravotních postižení a v důsledku působení těchto zdravotních postižení je pokles pracovní schopnosti pojištěnce větší, než odpovídá horní hranici míry poklesu pracovní schopnosti určené podle rozhodující příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, lze tuto horní hranici zvýšit až o 10 procentních bodů.

aplikace.¹⁶⁷ Za konkrétní příklad takovéto preciznosti poslouží dva žadatelé o starobní důchod stejného data narození, pan Karel a pan Evžen. Ti dle ustanovení § 28 zdp získají nárok na důchod, pokud získají *potřebnou dobu pojištění*. Termín *potřebná doba pojištění* lze jistě chápat jako neurčitý. Určitost mu dodává ustanovení § 29 zdp, například dle odst. 1 písm. e) tohoto ustanovení je *potřebnou dobou pojištění* 29 let pojištění. Pokud tedy žadatel získal 29 let pojištění, nárok na důchod mu vznikne, pokud však získal pouze 28 let a 364 dnů pojištění, nárok na důchod mu nevznikne. Rozdíl mezi zamítnutím první žádosti a vyhověním druhé žádosti činí pouze jediný den pojištění.¹⁶⁸ V daném případě vyvstává otázka, zda je spravedlivé, aby odchylka o přibližně jednu desetitisícinu v chápání pojmu *dostatečná doba pojištění*, znamenalo přesně opačný výsledek řízení. Velice výstižně a k důsledkům provádění důchodového pojištění příhodně popsal tuto problematiku Tomáš Sobek, když na příkladu vševědoucího Boha rozhodujícího o formě posmrtného života dle kritéria víry uvedl, že „*problém vágnosti nespočívá v tom, že potřebujeme zpřesnit pojem věřící, ale naopak v tom, že tento pojem je příliš precizní z hlediska hrubozrnných důsledků jeho aplikace. Zatímco na jedné straně máme jemné rozdíly („rozmazané“) ve víře, na druhé straně máme extrémní („ostrý“) rozdíl mezi nebem a peklím. [...] Normativní problém vágnosti ultimativně nespočívá v pouze neurčitosti pojmů, ale v nevyjaděnosti mezi kritérii a normativními důsledky jejich aplikovatelnosti.*“¹⁶⁹ V této souvislosti se přirozeně nabízí otázka, zda by jako spravedlivější nebylo vhodnější zavedení takového systému, který by nevycházel při posouzení nároku na starobní důchod z východiska *tertium non datur* (nemožnost vzniku nároku na část důchodu). Současný systém zásadně reflektuje míru „zaslouženosti“ důchodu pouze v rámci určování jeho výše. Tento přístup není překonán ani v případě tzv. předčasného starobního důchodu, neboť k nároku na tento důchod je třeba z hlediska doby pojištění splnit stejné podmínky, jako je tomu u tzv. řádného starobního důchodu. Domnívám se však,

¹⁶⁷ K procesním podrobnostem blíže srov. kapitola VIII. oddíl 3.

¹⁶⁸ I den pojištění je však nedostatečně určitým pojmem, neboť den lze dále dělit na hodiny atd. Je přitom otázkou konvence, jak dlouhý časový úsek lze ještě považovat za den, resp. za den pojištění. Den pojištění je přitom dle zákona základní, tj. nejmenší, jednotkou doby pojištění. Rozlišovací schopnost tedy na rozdíl od běžného dne, který lze dále dělit, nepřesahuje tuto hranici. Proto právní předpisy neřeší například otázku nočních směn počínajících v jeden a končících v následující den, tj. zda jedna směna představuje dva dny pojištění, k nimž přísluší pouze jeden denní vyměřovací základ apod.

¹⁶⁹ Sobek, T. Argumenty teorie práva. Praha : Ústav státu a práva, 2008, 82 - 83 s.

že není rozumného důvodu pro to, aby nebyl *de lege ferenda* právní úpravou umožněn i vznik nároku na část starobního důchodu, a to v poměru skutečně získané doby pojištění k zákonem určené výši doby pojištění potřebné pro vznik nároku na (celý) důchod. Současně by ale bylo nezbytné zavést mechanismus zohledňující požívání důchodu před dosažením důchodového věku při přepočítávání výše vypláceného důchodu na základě pokračující účasti v systému důchodového pojištění. Tento mechanismus by se přitom netýkal pouze starobních důchodů. Vždy by byl ovšem uplatňován pouze na podmínku získání potřebné doby pojištění. V případě ostatních podmínek ostatních druhů důchodů by nebylo z povahy věci vhodné upravit možnost vzniku nároku na část důchodu, a to s ohledem na skutečnost, že pro vznik nároku je podstatné splnění takové podmínky, kterou nelze fakticky splnit pouze z části (ovdovění, osiřené). V případě invalidního důchodu ovšem takovýto systém již nastaven je, byť operující pouze ve třech pásmech odpovídajících třem stupňům invalidity.

Na tomto místě je třeba pro úplnost poznamenat, že ani institut tvrdostních klauzulí, které obsahuje i právní úprava důchodového pojištění, předestřený problém důsledků aplikace příliš precizně definovaných pojmů neřeší. Pokud bych se vrátil k výše uvedenému příkladu žadatele o starobní důchod, lze uvažovat situaci, kdy určitá autorita posoudí jako nespravedlivé, aby byla žadateli, jenž získal 28 let a 364 dnů pojištění, zamítnuta jeho žádost pro nedostatečnou dobu pojištění. Pokud však bude žadateli pro absenci jednoho dne pojištění prominuto nesplnění podmínky potřebné doby pojištění, dojde pouze k situaci, kdy se hranice pojmu *dostatečná doba pojištění* posune o jeden den dál. Daná autorita tak bude stát v případě dalšího žadatele, který získal 28 let a 363 dnů pojištění před stejnou otázkou. Aby bylo takovému postupu zamezeno, bude třeba přijmout další extralegální (meta)kritéria, jejichž výklad však bude vyžadovat stejnou konzistentnost a preciznost v pojmosloví. Teoretická hranice úplné pojmové preciznosti neexistuje, v praxi provádění důchodového pojištění však bude tato hranice určena posledním pojištěncem, u něhož nevzniknou pochybnosti o splnění či nesplnění sledované podmínky. Takovou míru konzistentnosti a podrobnosti zavedení extralegálních kritérií nicméně v praxi nelze od ministra práce a sociálních věcí očekávat.

Oddíl 3. Rozhodnutí a jeho vlastnosti

Pokud lze kvalitu rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení určovat podílem rozhodnutí, která byla napadena žalobou ve správním soudnictví a byla následně zrušena, a těch rozhodnutí, která při soudním přezkumu obstála, je třeba uvést, že zavedením dvouinstančnosti správního řízení došlo ke zvýšení kvality této činnosti. Stalo se tomu tak také proto, že zatímco správní soudy rušily rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení a vracely jí věci k dalšímu řízení často bez bližšího vysvětlení, tak sama Česká správa sociálního zabezpečení, jež rozhoduje o námitkách proti vlastním rozhodnutím, projednává napadená rozhodnutí meritorně a následně relativně účinně zavádí mechanismy předcházení vydávání nesprávných či nezákonných rozhodnutí v prvním stupni.¹⁷⁰ Správní soudy naproti tomu měly výraznou tendenci k rozhodování věcí bez jednání, neboť rušily rozhodnutí z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti¹⁷¹ (pro nedostatek srozumitelnosti), přičemž *ipso facto* neformulovaly ani žádný relevantní závazný právní názor. Takové chování správních soudů nedávalo České správě sociálního zabezpečení prakticky žádnou zpětnou vazbu. V současnosti je již zrušení rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení pro nepřezkoumatelnost prakticky vyloučeno, neboť rozhodnutí o námitkách jsou po předchozích zkušenostech vydávána v takové podobě, aby správní soudy nemohly této možnosti využít, aniž by v jejich počínání nebylo jednoznačně možné spatřovat předem učiněný záměr rozhodnutí meritorně vůbec nepřezkoumávat.^{172,173} Bylo tak

¹⁷⁰ Snaha správních soudů o vyřízení věci bez jejího meritorního posouzení je nicméně s ohledem na objem agendy pochopitelná. Její nápad je podpořen i osvobozením od soudních poplatků (§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ K otázce nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů blíže srov. např. Mazanec M. Správní soudnictví, Praha : Linde, 1998, 198 - 199 s. či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 4. prosince 2003.

¹⁷² Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 120/2011 - 51 ze dne 28. března 2012, jímž byl rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 42 Ad 58/2011 - 26 ze dne 1. 6. 2011 zrušen a věc tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení, neboť napadené rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení bylo Nejvyšším správním soudem na rozdíl od krajského soudu shledáno přezkoumatelným.

¹⁷³ Standard přezkoumatelnosti prvoinstančních rozhodnutí nicméně zůstal zachován a nadále tak plně odpovídá předchozímu výstižnému hodnocení Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 6 Ads 87/2006 - 36 ze dne 28. srpna 2007), který k námitce České správy sociálního zabezpečení týkající se nadstandardnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí podotkl, že „*standard odůvodňování rozhodnutí stěžovatelky je mu z vlastní činnosti velmi dobře znám, přičemž i stěžovatelka patrně tuší, že by bylo možné vznášet proti tomuto standardu značné výhrady, pokud jde o úplnost a přesvědčivost odůvodnění. V případě posuzovaného rozhodnutí pak onen „výmysl*

dosaženo stavu, který panuje především ve prospěch účastníků řízení, neboť v současnosti je žaloba proti rozhodnutí účinnou obranou, zatímco v minulosti byla často pouze prostředkem neúčelného prodlužování řízení.

Charakter rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení je dán určitými odchylkami od režimu správního řádu, které jsou odůvodněny zejména množstvím vyřizovaných věcí. Dle ustanovení § 85a odst. 1 zospz platí, že se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí; zahájení řízení z moci úřední se účastníkům zpravidla neoznamuje. S ohledem na uvedené je v řízení o žádostech základním předpokladem vydání očekávaného rozhodnutí žádost, která obsahuje všechny relevantní informace.¹⁷⁴ V řízeních, která jsou zahajována z moci úřední, potom pravidelně bývá prvním kontaktem České správy sociálního zabezpečení s účastníkem řízení až doručení rozhodnutí. *„Smysl vyloučení některých procesních povinností správních orgánů podle správního řádu zvláštními předpisy tkví ve zjednodušení a zefektivnění výkonu veřejné správy tam, kde by bylo dodržování obvyklých procesních standardů na újmu plynulosti a rychlosti řízení, přičemž tato výluka se příliš práv adresáta veřejné správy nedotkne.“*¹⁷⁵ Tak je tomu i v případě vyloučení práva účastníků řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tohoto názoru nicméně není či alespoň nebyl Nejvyšší správní soud bezvýhradně pro podmínky České správy sociálního zabezpečení, neboť vyjádřil *„pochybnost, zda výluka § 36 odst. 3 správního řádu zaručuje poživateli důchodu korektní proces před správním orgánem, jenž*

běžné praxi' snad možno spatřovat pouze v kvantitě odůvodnění (místo běžné jedné věty několik odstavců), pohříchu však ne již v kvalitě.“

Současně je třeba upozornit na korektiv tendence k posuzování rozhodnutí jako rozhodnutí nepřezkoumatelných. V konkrétním případě Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Rozhodnutí žalované skutečně obsahuje tři věty odůvodnění, nicméně stručnost odůvodnění ještě sama o sobě nemusí znamenat nepřezkoumatelnost rozhodnutí. [...] obecně rozhodnutí žalované nevynikají vysokou kulturou právní argumentace vtělené do odůvodnění je však možné při vědomí dostatečné opory skutkových podkladů v obsahu spisu a při zjevnosti právní úvahy stěžovatelky slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků na obsah odůvodnění správního rozhodnutí.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 26/2009 - 67 ze dne 6. května 2009.

Nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí nicméně nesmí účastníku řízení znemožnit soudní obranu. Z odůvodnění rozhodnutí musejí být patrné konkrétní údaje, z nichž Česká správa sociálního zabezpečení vycházela. Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 90/2010 - 90 ze dne 8. září 2010.

¹⁷⁴ Blíže srov. kapitola IV.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 87/2006 - 36 ze dne 28. srpna 2007.

v posledních letech prosazuje ve veřejně dostupných materiálech tzv. „klientský přístup“. Ovšem žádná z podobných výluk použitelnosti částí procesních předpisů nikdy není konstruována, právě pro svůj charakter benefícia ve prospěch správního úřadu a v neprospěch účastníka správního řízení, tak, že by znamenala zákaz takové ustanovení použít. I když tak správní orgány s oblibou činí, není tu namístě poukaz na zásadu vázanosti veřejné správy zákonem, jak ji stanoví čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky - tato zásada je stanovena k ochraně práv jednotlivce, není a nemůže se nikdy stát legitimací, jak se vyhnout praktickému garantování spravedlivého a řádného procesu. Stručně a krátce - existence ustanovení § 85a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení dává stěžovatelce (České správě sociálního zabezpečení – pozn. autora) pouze a jenom právo nepostupovat tak, jak by jinak postupovat musela. Rozhodně jí však nezakazuje, aby vyloučené ustanovení na řízení aplikovala.“^{176, 177}

V současnosti, tj. od roku 2010, je dle mého mínění s ohledem na zavedení dvouinstančnosti řízení vhodné zásadně využívat ustanovení § 85a zospz v rámci prvoinstančního řízení, v řízení o námitkách má však toto ustanovení prakticky obsolentní povahu, neboť vyjádření k podkladům prvoinstančního rozhodnutí činí účastníci řízení v rámci podaných námitek a vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí o námitkách jsou považována za doplnění námitek. Česká správa sociálního zabezpečení se tedy v rámci řízení o námitkách s vyjádřeními účastníků řízení, ať již jsou učiněna kdykoliv během řízení o námitkách, pravidelně vypořádává.¹⁷⁸ Nejvyšší správní soud nadto dospěl k uznání vhodnosti aplikace ustanovení § 85a zospz s ohledem na další specifika procesněprávní úpravy důchodového pojištění, když jako

¹⁷⁶ Tamtéž.

¹⁷⁷ V této souvislosti je třeba poukázat i na jistou kontraproduktivnost počínání České správy sociálního zabezpečení, která až přespříliš domyšlivě veřejně proklamuje, že je „moderní úřad, nositel sociálního pojištění, jenž efektivně funguje způsobem, který odpovídá moderním technologiím informační společnosti třetího tisíciletí a je prodchnut výlučnou orientací na vytvoření maximální hodnoty pro klienta, a tím dosažení co nejvyššího splnění jeho očekávání a co nejvyšší míry jeho spokojenosti.“ Počínání, které je do jisté míry možné chápat jako propagandu, neboť nemá a vzhledem k širším souvislostem ani objektivně nemůže mít faktické opodstatnění, totiž zákonitě vede u správních soudů k tomu, že se Česká správa sociálního zabezpečení netěší jejich přízni. Na druhou stranu je třeba připustit, že tato pozitivní kampaň je snahou o vyvážení mediálního obrazu České správy sociálního zabezpečení v očích veřejnosti, které je pravidelně veřejnými sdělovacími prostředky podsouván její negativní obraz. V širších souvislostech lze proto mediální sebezprezentaci pochopit a není třeba jí, pokud nepřekročí rozumné meze, vytýkat.

¹⁷⁸ Ustanovení §85a zospz se vztahuje i na řízení o námitkách. Blíže srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 77/2011 - 49 ze dne 10. března 2011.

v souladu se zákonem posoudil, že Česká správa sociálního zabezpečení „nepředkládá účastníkům podklady pro rozhodnutí k vyjádření. Tento ústupek od standardních pravidel správního řízení pak kompenzuje § 89 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. tím, že umožňuje oprávněnému o podklady pro výpočet důchodu žalovanou požádat. Podá-li navíc oprávněný takovou žádost ve lhůtě pro podání správní žaloby, počíná mu sdělením podkladů běžet lhůta nová. Ať už oprávněný žádost podá, či nikoliv, vždy má vedle podání správní žaloby (ve stanovené lhůtě) možnost vyvolat řízení o změně výše důchodu podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb. Druhou naznačenou možnost přitom může využít kdykoliv, a to bez ohledu na to, jak dlouhá doba již uplynula od vydání správního rozhodnutí o přiznání dávky.“¹⁷⁹

Právní moc a vykonatelnost

Jako o vlastnostech rozhodnutí se hovoří o jeho právní moci a vykonatelnosti. Nemělo by přílišného významu v této práci věnovat mnoho prostoru popisu těchto institutů, proto se z hlediska teorie omezím pouze na sdělení, že rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění jsou předběžně vykonatelná¹⁸⁰, čímž je zaručena rychlejší reakce systému důchodového pojištění na vznik sociální události. Praktické důsledky této koncepce spočívají v tom, že v případě zjištění, že nárok na výplatu důchodu nevznikl, jsou vyplacené splátky důchodu považovány za přeplatek, který je Česká správa sociálního zabezpečení povinna vymáhat.¹⁸¹ Právní mocí se rozumí konečnost a nezměnitelnost rozhodnutí. V podmínkách důchodového pojištění však nelze stran rozhodnutí o přeplatcích na důchodech hovořit o nezměnitelnosti rozhodnutí. Jak jsem již výše uvedl, tato rozhodnutí jsou, ačkoliv v nich tak není výslovně uvedeno, vydávána *cum clausula rebus sic stantibus*, tj. poměry jimi založené je možné dále měnit. Překážka pravomocného rozhodnutí tedy prakticky nevzniká. Lze ji chápat spíše jen ve formálním smyslu. S ohledem na strukturu této práce je této zásadní vlastnosti

¹⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 47/2011 - 74 ze dne 8. července 2011. Nejedná se však o ustanovení § 89 odst. 3 zopsz, jak uvedl Nejvyšší správní soud, ale o ustanovení § 88 odst. 2 zopsz.

¹⁸⁰ Rozhodnutí, jimiž je ukládána povinnost vrátit přeplatek na důchodu, předběžně vykonatelná nejsou.

¹⁸¹ Blíže srov. kapitola IX.

rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení věnována samostatná část. Blíže srov. oddíl 2. kapitoly VIII. týkající se postupu dle ustanovení § 56 zdp.

V této souvislosti je třeba zmínit, že se právní moc může stát v praxi definitivnější, než by bylo možno předpokládat výhradně na základě přečtení právní úpravy. Dle ustanovení § 72 odst. 1 sřs účinných do 31. 12. 2011 bylo možné adresovat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu tomu správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, přičemž lhůta pro podání žaloby byla zachována, byla-li žaloba u tohoto správního orgánu podána v předepsané lhůtě. Tomuto nastavení odpovídala i poučení uváděná v rozhodnutích České správy sociálního zabezpečení. V praxi byla tato možnost účastníky řízení využívána, neboť tyto osoby nepředpokládaly, že jimi podané žaloby, dlužno dodat, že pouze ty neobratně formulované a nesprávně označené, nebudou posouzeny jako žaloby, ale jako podání, která je třeba ve vlastním zájmu (České správy sociálního zabezpečení) vyřídit na úrovni správního orgánu.¹⁸² Současná právní úprava již zachování lhůty při podání žaloby prostřednictvím správního orgánu neumožňuje. Úskalí této právní úpravy však spočívá v tom, že správní orgán, kterému je (pochybením žalobce) žaloba doručena, má možnost její postoupení příslušnému správnímu soudu pozdržet, čímž docílí jejího odmítnutí pro opožděnost. Ačkoliv jsou v rozhodnutích České správy sociálního zabezpečení uváděná správná poučení o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, není výjimkou, že účastníci řízení adresují žaloby právě jí. I s ohledem na prodlevu vzniklou v důsledku pohybu podání v rámci České správy sociálního zabezpečení ke kompetentnímu pracovníkovi a k délce doby postoupení žaloby tak může dojít ke zmeškání lhůty.

Rozhodnutí v dalším řízení

Ani úspěšné podání žaloby však nemusí ve svém důsledku představovat vítězství. Jak jsem již zmínil výše, v současnosti již nejsou napadená rozhodnutí rušena pro jejich nepřezkoumatelnost, aniž by byl správním soudem formulován závazný právní názor, jímž se má Česká správa sociálního zabezpečení řídit v dalším řízení, a správní soudy tedy svůj právní názor na meritum věci formulují. Prvním úskalím však

¹⁸² Typicky jako žádosti o změnu výše důchodu ve smyslu ustanovení § 56 zdp.

je dostatečná přesnost formulace právního názoru soudem. Ten by měl být vždy formulován natolik přesně, aby poskytl České správě sociálního zabezpečení jasnou instrukci, již se má v dalším řízení řídit. S ohledem na složitost problematiky důchodového pojištění správní soudy tomuto požadavku ne vždy vyhovují. V případě, že není právní názor soudu dostatečně správně formulován, dochází k situaci, kdy je Česká správa sociálního zabezpečení nucena rozhodnout bez opory v tomto názoru, a zvyšuje se proto pravděpodobnost opětovného podání žaloby proti jejímu rozhodnutí. Druhým úskalím je respektování závaznosti právního názoru soudu. V této souvislosti je třeba podotknout, že čím přesněji soud svůj právní názor formuluje, tím obtížnější je pro Českou správu sociálního zabezpečení tento názor sice formálně respektovat, avšak ve svém důsledku obejít, tj. rozhodnout stejně jako předtím. Účastník řízení má v těchto případech tu smůlu, že ačkoli dosáhne cestou správního soudnictví zrušení příslušného rozhodnutí, musí čelit umanutosti správního orgánu, jenž využívá všech dostupných prostředků pro setrvání na výsledku svého původního rozhodovacího procesu. K tomuto postupu České správy sociálního zabezpečení se výstižně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, jenž shledal nutnost *„jakkoliv obiter dictum, poznamenat, že soudní kontrola zákonnosti správních aktů neslouží k tomu, aby soudy se správními orgány hrály jistou obdobu ping-pongu, jehož cílem je zjistit, kdo déle vydrží přesvědčovat druhého o správnosti svého postupu. Takovou parodii na správní soudnictví Nejvyšší správní soud nehodlá tolerovat, protože v konečném důsledku se nejcitelněji dotýká toho, komu by mělo poskytovat především ochranu, tedy adresátu veřejné správy. Stěžovatelka by učinila lépe, kdyby vydala ve věci žalobce konečně řádné správní rozhodnutí, v němž se bude řídit do důsledku tím, k čemu ji krajský soud v předcházejících rozhodnutích zavázal, spíše než aby věnovala čas tvorbě pochvalných tiskových zpráv o tom, jak nízké procento svých rozhodnutí neustojí před správními soudy.“*¹⁸³ Předpokladem vázanosti právním názorem soudu však je, že tento názor bude dostatečně podrobně formulován.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 87/2006 - 36 ze dne 28. srpna 2007.

Změna správní praxe

„*Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.*“¹⁸⁴ Charakteristickým rysem rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení je již zmiňovaná mnohočetnost řešení obdobných případů. Požadavek dlouhodobosti je tak plně nahrazen vysokou četností aplikace i v krátkém časovém úseku. Právní názor, který Česká správa sociálního zabezpečení zaujme, je tedy velice rychle a ve vysokém počtu případů přenesen do praxe. Lze proto konstatovat, že správní praxe v podmínkách České správy sociálního zabezpečení zakládá legitimní očekávání velice záhy. „*Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“¹⁸⁵ Vázanost správní praxí je vyjádřena i ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, dle jehož znění platí, že správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní orgán je tedy povinen zavést ustálenou správní praxi, kterou může měnit pouze z legitimních důvodů a výhradně *pro futuro*. Zavedená správní praxe dává vzniknout legitimnímu očekávání jejího pokračování, a správní orgán v ní má tedy zásadně pokračovat. V dané souvislosti je třeba položit si otázku, zda i nezákonná praxe zavazuje správní orgán k tomu, aby v ní pokračoval, tj. k tomu, aby upřednostnil princip legitimního očekávání a právní jistoty před požadavkem na legální postup orgánu veřejné moci.¹⁸⁶ Domnívám se, že je vždy třeba vážit, zda se potenciální změna správní praxe promítne ve prospěch či v neprospěch adresátů veřejné správy. Již výše jsem uvedl, že správní praxe je pro otázku *quid iuris* v konečném důsledku konstitutivní, v případě jejího nesprávného, resp. nezákonného, zavedení si je však tuto okolnost třeba předně přiznat a nehledat umělé konstrukce na podporu dosavadního právního názoru. Princip legality totiž principiálně představuje vyšší hodnotu než princip legitimního očekávání. Vždy je však

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006 – 159 ze dne 24. února 2010.

¹⁸⁵ Tamtéž.

¹⁸⁶ K otázce legitimního očekávání dále srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03; nálezy Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02; nálezy Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06. K vázanosti vlastním právním názorem blíže srov. Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech. k úloze právních principů v judikatuře. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2002, 290 s. a násl.

třeba vážit nakolik bude změna ve prospěch dodržení legality představovat prospěch pro adresáty veřejné správy. V případě, že nebude představovat racionálně předpokládaná hodnota tohoto prospěchu více než předpoklad snížení hodnoty důvěry ve veřejnou správu, domnívám se, že je třeba setrvat u stávající správní praxe. Obdobně se přitom vyjádřil i Ústavní soud, když uvedl, že „*přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů přitom není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně.*“¹⁸⁷ Současně podotýkám, že přiznání chybnosti správní praxe nemusí nezbytně otřást důvěrou ve správní orgán. Takový postup může stejně tak vést ke zvýšení důvěryhodnosti správního orgánu, neboť ten může být vnímán s ohledem na projevenou snahu zachovávat zákonnost pozitivně.¹⁸⁸

V podmínkách České správy sociálního zabezpečení je však třeba poznamenat, že správní praxe, ať již zavedená či avizovaná, je pojištěncům komunikována nejen vlastní správní činností, ale ve značném rozsahu také veřejnými sdělovacími prostředky. I změna správní praxe proto nachází okamžitou odezvu v médiích. S ohledem na pravděpodobnou mediální interpretaci jejího postupu je proto třeba zdůraznit nezbytnost případnou změnu správní praxe náležitě, tj. i dostatečně srozumitelně, odůvodnit.

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. června 2009.

¹⁸⁸ K možné změně správní praxe dále srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 568/06 ze dne 22. června 2009. K uvedenému nálezu pouze podotýkám, že nesouhlasím se stanoviskem, že správní praxe „dotváří“ právo v jeho materiální podobě. Právo není správní praxí dotvářeno. Správní praxe, která je v rozporu s právem, obsah pojmu právo svou existencí nerozšiřuje. Správní praxe, která je v rozporu s právem, pouze nemusí být měněna, a to s ohledem na skutečnost, že její změna může představovat vyšší předpokládané náklady než předpokládané zisky. V tomto smyslu je správní praxe pro otázku *quid iuris* konstitutivní. Platí tedy, že právo je stejně závazné jako neprávo. Dodržování „dotvořeného“ práva je otázkou konvence, která vychází z předpokladu, že v zájmu potřeby nezpochybnění závaznosti práva a aktů veřejné moci je právnost presumována. Tato fikce může být prolomena až v případě převážení hodnoty legality nad hodnotou, která je dána cenou zájmu, jenž je touto fikcí naplňován.

Struktura vyhotovení rozhodnutí

Typické rozhodnutí splňující požadavky správního řádu obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení o možnosti podat řádné opravné prostředky. Těmto požadavkům musejí vyhovět i rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. Je však třeba poukázat na skutečnost, že dané tři části rozhodnutí je třeba naplnit z hlediska obsahu. Jejich pouhé grafické odlišení nemá žádný význam.¹⁸⁹ Zopsz stanovuje speciální požadavky na odůvodnění rozhodnutí o invalidním důchodu. V něm musí být dle jeho ustanovení § 86 odst. 3 uvedeno o jaký stupeň invalidity se jedná¹⁹⁰, den vzniku invalidity nebo den, od něhož došlo ke změně stupně invalidity, procentní míra 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. Tyto informace jsou nicméně poskytovány účastníkům řízení již v rámci posouzení jejich zdravotního stavu prostřednictvím posudku lékaře orgánu sociálního zabezpečení. V odůvodnění rozhodnutí jsou pouze opakovány, neboť Česká správa sociálního zabezpečení se nemá možnost od závěru lékaře orgánu sociálního zabezpečení odchýlit.

Spolu s rozhodnutím, obvykle i na stejné listině, je v příslušných případech účastníkům řízení zasíláno oznámení o výplatě jejich důchodu. Nejedná se o součást rozhodnutí, a nelze je proto napadnout opravnými prostředky ani žalobou ve správním

¹⁸⁹ Pokud bude například v graficky oddělené části nazvané „odůvodnění“ uveden výrok rozhodnutí, resp. jeho část, bude se jednat o výrokovou část rozhodnutí a nikoliv o část odůvodnění. Svůj význam sehrává tento předpoklad v případě uvážení toho, že námitky, které by byly směřovány pouze proti odůvodnění rozhodnutí, budou posouzeny jako nepřijatelné, a budou proto zamítnuty. Česká správa sociálního zabezpečení tedy musí vždy posuzovat nepřijatelnost námitek výhradně s ohledem na obsahový význam části odůvodnění, tj. bez ohledu na grafickou strukturu rozhodnutí. K možnému nesprávnému grafickému odlišení konce výrokové části a začátku části odůvodnění může totiž poměrně snadno dojít při procesu písemného vyhotovování rozhodnutí.

V této souvislosti je třeba upozornit na riziko dosažení stavu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost, nejsou-li zřetelně (graficky) odděleny jeho jednotlivé části.

¹⁹⁰ Tuto informaci sděluje Česká správa sociálního zabezpečení v rámci graficky oddělené výrokové části, jedná se však o součást odůvodnění rozhodnutí.

soudnictví.¹⁹¹ Další „přílohu“ rozhodnutí tvoří tzv. osobní list důchodového pojištění.¹⁹² Jde o podklad pro výpočet výše důchodu ve smyslu ustanovení § 88 odst. 2 zospz. Odůvodnění rozhodnutí neobsahuje detailní rozpis všech skutečností, které ovlivňují výši důchodu, pročež je možné chápat osobní list důchodového pojištění jako součást odůvodnění vlastního rozhodnutí. Tato spojitost má přitom právní účinky. Jak již bylo v rámci výše uvedené citace rozsudku Nejvyššího správního soudu poznamenáno, počíná běžet nová lhůta k podání námitek, požádá-li účastník řízení před uplynutím lhůty k podání námitek o předložení podkladů pro výpočet důchodu nebo pro vyčíslení přeplatku, který je povinen uhradit, ode dne, kdy mu byly tyto podklady doručeny. V zásadě lze přitom konstatovat, že přezkoumatelné je rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (pokud je třeba z povahy věci vyhotovovat osobní list důchodového pojištění) pouze ve spojitosti s těmito podklady. V rámci odůvodnění rozhodnutí je s ohledem na tuto vazbu přiložení osobního listu důchodového pojištění výslovně zmiňováno a tento podklad je automaticky příkládán. V případě, že by nebyl tento podklad omylem k rozhodnutí přiložen, je tak účastník řízení v odůvodnění vlastního rozhodnutí fakticky na tento nedostatek upozorněn.

Dovolím si se v závěru tohoto oddílu vrátit k otázce výroku rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. Součástí tohoto výroku je zásadně (stran např. rozhodnutí o přeplatku) stanovení, tj. uvedení, výše důchodu. Zaměstnavatelé mají evidenční a ohlašovací povinnost vůči České správě sociálního zabezpečení, přičemž jsou v rámci sepisování žádostí informováni o tom, že jejich zaměstnanec žádá o přiznání důchodu. Posléze proto mají využít ustanovení § 51 odst. 2 zospz, dle kterého je občan povinen sdělit zaměstnavateli plněním úkoly při provádění jeho důchodového pojištění na jeho výzvu skutečnosti rozhodné pro provádění tohoto pojištění. Poživatel důchodu (tedy pouze v případě vyhovění jeho žádosti o důchod) přitom bude mít v okamžiku výzvy k prokázání skutečnosti, že je poživatelem určitého druhu důchodu, k dispozici pouze rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. Při předložení tohoto rozhodnutí však svému zaměstnavateli zároveň nutně sdělí i výši důchodu. K poskytnutí této informace přitom není poživatel důchodu povinen

¹⁹¹ K povaze oznámení o výplatě důchodu blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 15/2004 – 54 ze dne 9. března 2005.

¹⁹² K povaze osobního listu důchodového pojištění blíže srov. kapitola VI. Výpočet výše důchodu.

a nemuselo by mu být ani ku prospěchu. S ohledem na uvedené je proto třeba doporučit, aby se poživatel důchodu obrátil na Českou správu sociálního zabezpečení s žádostí o vydání osvědčení skutečnosti, že je poživatelem důchodu s uvedením jeho druhu (včetně ustanovení, dle kterého byl důchod přiznán) a data, od něhož byl důchod přiznán, avšak bez uvedení jeho výše. Povinnost informovat zaměstnavatele lze splnit i předložením takového osvědčení. Pro úplnost doplňuji, že výše důchodu je informací, kterou nelze poskytnout na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.¹⁹³

¹⁹³ Blíže srov. ustanovení § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. K aplikaci citovaných ustanovení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 64/2008 - 155 ze dne 1. června 2010.

Kapitola VIII. Námitky a další prostředky nápravy

S ohledem na četnost a provázanost jednotlivých opravných prostředků proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění je těmto institutům věnována jedna ucelená kapitola. Ta je dále dělena na oddíly věnované jednotlivým typům těchto prostředků. V názvu kapitoly výslovně zmíněné námitky představují řádný opravný prostředek proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění. Dalšími prostředky nápravy je třeba rozumět jak standardní mimořádné opravné prostředky ve smyslu správního řádu, tak speciální možnosti zásahů do právních poměrů nastolených rozhodnutími České správy sociálního zabezpečení na základě zopsz a zdp. Jedná se jak o prostředky, kterými disponuje účastník řízení, tak o prostředky kterými disponuje Česká správa sociálního zabezpečení.

Oddíl 1. Námitky

Zatímco před rokem 2010 odvolací instanci ve věcech důchodového pojištění fakticky představovaly správní soudy, se zavedením dvouinstančnosti řízení ve věcech důchodového pojištění došlo z procesního pohledu ke standardizaci správního řízení v těchto věcech.¹⁹⁴ Nestalo se tomu tak ovšem plně, neboť oproti odvolání dle správního řádu námitky nemají např. devolutivní účinek.¹⁹⁵ Správním orgánem, který rozhoduje o námitkách proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění je tedy opět Česká správa sociálního zabezpečení. Lépe řečeno takto zněla právní úprava na počátku zavedení institutu námitek.¹⁹⁶ V této souvislosti je třeba poukázat na kolizi dosavadního odvolacího řízení dle správního řádu a nově zavedeného řízení o námitkách. Zavedením institutu námitek bylo totiž nechtíc řízení o odvolání v podstatě vyloučeno (s výjimkou odvolacích řízení proti rozhodnutím procesní

¹⁹⁴ Před rokem 2010 bylo možné podat řádný opravný prostředek (odvolání) pouze proti rozhodnutím o dávce orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti nebo Ministerstva obrany. Blíže srov. ustanovení § 111 zopsz v tehdejším znění.

¹⁹⁵ Řízení o námitkách nicméně musí být vedeno odděleně od rozhodování orgánu sociálního zabezpečení v prvním stupni a nemohou se na něm podílet ani v něm rozhodovat osoby, které se účastnily řízení o vydání napadeného rozhodnutí.

¹⁹⁶ Dle ustanovení § 88 odst. 1 zopsz účinných ke dni 1. 1. 2010 platilo, 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.

povahy).¹⁹⁷ Nutnost precizního zakotvení funkční příslušnosti pro vedení řízení o námitkách byla uspokojena až s účinností zákona č. 220/2011 Sb. Tímto zákonem byly specifikovány ty orgány sociálního zabezpečení, proti jejichž rozhodnutím je přípustné námitky podat. Dle ustanovení § 88 odst. 1 zopsz tedy platí, že jako řádný opravný prostředek lze podat námitky pouze proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění vydaným Českou správou sociálního zabezpečení, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem obrany a Ministerstvem spravedlnosti (tj. pouze proti rozhodnutím plátců důchodů).

Na tomto místě je pro úplnost třeba upozornit na dvojí režim přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdostí, které by se vyskytly při provádění důchodového pojištění. Zatímco takováto rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí a ministrů obrany, vnitra a spravedlnosti v oboru jejich působnosti nelze přezkoumat nejen v rámci správního soudnictví, ale ani v rámci řízení o námitkách, tak proti rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení, jimiž je odstraňována tvrdost předpisů důchodového pojištění, jsou námitky přípustné.¹⁹⁸

Lhůta pro podání námitek činí 30 dnů, oproti právní úpravě lhůty pro podání odvolání dle správního řádu se tedy jedná o lhůtu dvojnásobně dlouhou. Opodstatnění odchylky od správního řádu ve prospěch delší lhůty k podání řádného opravného prostředku lze dle mého názoru spatřovat zejména ve skutečnosti, že se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků řízení k podkladům rozhodnutí a že se zahájení řízení z moci úřední účastníkům řízení zpravidla neoznamuje. Oznámení rozhodnutí tak představuje zásadně první praktickou možnost účastníka řízení seznámit se s Českou správou

¹⁹⁷ Námitky bylo možné dle ustanovení § 88 odst. 1 zopsz účinných ke dne 1. 1. 2010 podat proti rozhodnutím všech orgánů sociálního zabezpečení, tj. i proti rozhodnutím okresních správ sociálního zabezpečení. Nahrazení odvolacího řízení řízením o námitkách ovšem nebylo úmyslem zákonodárce. Blíže srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 220/2011 Sb. (sněmovní tisk č. 277/0, poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010), kterým byla chyba zákonodárce při zavedení institutu námitek opravena.

¹⁹⁸ K otázce povahy rozhodování o odstranění tvrdostí předpisů sociálního zabezpečení Českou správou sociálního zabezpečení na základě pověření ministra práce a sociálních věcí blíže srov. oddíl 3. této kapitoly.

sociálního zabezpečení zjištěným skutkovým stavem.¹⁹⁹ K tomuto seznámení se je proto účastníku řízení s ohledem na uvedené poskytnuta přiměřeně delší lhůta. Dále platí, že 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. Jak jsem však již uvedl výše, tyto podklady jsou ve většině případů účastníkům řízení zasílány společně s příslušnými rozhodnutími.²⁰⁰ Tuto skutečnost nicméně není z povahy věci (obsah obálky) možné prokázat, pročež platí, že pokud účastník řízení tvrdí, že mu podklady doručeny nebyly, ač mu doručeny byly, je třeba dané podklady doručit opětovně. Nová lhůta bude v tomto případě běžet od druhého doručení podkladů.

Námítky lze podat jak u České správy sociálního zabezpečení, tak též u kterékoliv okresní správy sociálního zabezpečení, pokud rozhodnutí vydala Česká správa sociálního zabezpečení. Účinky podání námitek jsou zachovány, byly-li podány okresní správě sociálního zabezpečení ve lhůtě pro jejich podání. Okresní správa sociálního zabezpečení je přitom povinna námítky České správě sociálního zabezpečení neprodleně postoupit. Pro námítky není předepsána zvláštní povinná forma tiskopisu, a lze je tedy učinit v jakékoliv formě přípustné dle správního řádu. Okresní správy sociálního zabezpečení námítky s účastníky řízení tedy neseписují, nicméně v případě potřeby účastníků řízení jim poskytují pomoc a poučení. Vstřícnosti okresních správ sociálního zabezpečení je přitom třeba zejména s ohledem na kusá a obvykle nedostatečná odůvodnění prvoinstančních rozhodnutí. V rámci této činnosti je účastníkům řízení zpravidla poskytován i (zákonem nepředepsaný) formulář pro podání námitek, kterým je zajištěno, aby námítky obsahovaly stejné povinné náležitosti

¹⁹⁹ K otázce aktivity účastníků řízení v jeho průběhu lze poznamenat, že právní úprava určující delší lhůtu pro podání námitek rozumně předpokládá, že účastníci řízení, která vede Česká správa sociálního zabezpečení, nevyužívají práva nahlížet do spisu.

Je třeba doplnit, že účastník řízení, jež bylo zahájeno v povinné spolupráci s okresní správou sociálního zabezpečení, má příležitost seznámit se s úřední evidencí České správy sociálního zabezpečení již v rámci podávání předmětné žádosti.

²⁰⁰ V případě rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na dávce důchodového pojištění tyto podklady zasílány účastníkům řízení automaticky nejsou. K jejich zaslání se Česká správa sociálního zabezpečení uchyluje až na žádost účastníka řízení.

jako odvolání podané podle § 82 správního řádu.²⁰¹ Otázce jednotlivých náležitostí námitek se není třeba podrobně věnovat, pouze podotknu, že obsah námitek má často specifický charakter daný zřetelně zvýšenou mírou emocí při jejich sepsání a osobou účastníka řízení, jenž se zásadně z povahy věci neorientuje v právní úpravě, tím spíše v právní úpravě procesní. Česká správa sociálního zabezpečení proto vždy důsledně zkoumá obsah námitek a netrvá přísně na splnění všech jednotlivých náležitostí. Ve světle vlastní kvality rozhodovací činnosti v prvním stupni by byl také opačný přístup k úkonům účastníků řízení zcela neadekvátní. Zásadní náležitostí, jejíž absence způsobuje jak právní vadu, tak i praktickou nemožnost zabývat se podáním, je však identifikace napadeného rozhodnutí číslem jednacím. Příslušná identifikační povinnost vyplývá jak ze správního řádu, tak zejména z ustanovení § 51 odst. 1 zospz, dle jehož znění je třeba ve všech podáních adresovaných orgánům sociálního zabezpečení uvádět rodné číslo.²⁰² Při neuvedení čísla jednacího, tedy relevantního rodného čísla, by bylo velice obtížné spojit podání účastníka řízení se spisem, tj. zahájit věc řešit. V krajním případě by pak mohla vést absence uvedení rodného čísla spolu s dalšími

²⁰¹ Zejména upozorňuji na důsledky absence podpisu v případě písemného procesněprávního úkonu. Záměrně nepoužívám pojem podání, neboť tento úkon se vzhledem k absenci podpisu, která způsobuje nedostatek formy, vůbec za podání nepovažuje. Blíže srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50/2006.

Na základě mého cíleného dotazu Ministerstvo vnitra k dané otázce do značné míry v rozporu s výše citovaným závěrem sdělilo, že „při absenci podpisu přicházejí v úvahu dva možné přístupy. Nebyla-li přes výzvu zjednána náprava, správní orgán se nebude podáním zabývat. K tomuto názoru se kloníme. Na druhou stranu absence podpisu nemusí být vždy takovou vadou podání, která odůvodňuje, aby se jím správní orgán dále nezabýval jakožto podáním. Záleží na úvaze správního orgánu a posouzení na znalosti osoby podatele a obsahu podání.“ V této souvislosti je třeba podotknout, že z nepodepsaných námitek lze zásadně seznat osobu, která podání učinila, i obsah podání. Skutečnost, že podpis osoby obecně prakticky nenapomáhá identifikaci této osoby, ponechávám stranou. Interní pokyn České správy sociálního zabezpečení nicméně zdůrazňuje, že absence podpisu způsobuje, že daný úkon nelze považovat za námitku, a je na něj tak třeba reagovat pouze sdělením dle části IV. správního řádu. Účastníku řízení má být oznámeno, že námitky podány nebyly a že pokud je chce účastník řízení uplatnit, je třeba je opatřit jeho podpisem. S ohledem na délku lhůty pro podání námitek a časovou náročnost tohoto procesu je ovšem třeba konstatovat, že by pravidelně docházelo k situaci, kdy lhůta pro podání námitek marně uplyne ještě před doručením citovaného sdělení.

Dlužno podotknout, že respektování tohoto interního výkladu, který je uplatňován s úmyslem znemožnit zahájení řízení o námitkách, jednotlivými pracovníky České správy sociálního zabezpečení naštěstí absentuje. V praxi proto bude absence podpisu zásadně považována za podstatnou vadu, která brání pokračování v řízení, a účastník řízení bude proto vyzván k jejímu odstranění. Účinky podání budou tedy zachovány a účastníkům řízení nebude zabráněno hájit svá práva.

²⁰² Rodná čísla účastníků řízení slouží jako spisové značky a čísla jednací. Blíže srov. závěr 3. oddílu IV. kapitoly.

obvyklými vadami podání až k odložení věci dle ustanovení § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť by z takového podání nebylo možné zjistit, kdo jej učinil.

Formulace obsahu námitek má pouze relativní význam, neboť Česká správa sociálního zabezpečení není v otázce rozsahu přezkumu vázána podanými námitkami. Česká správa sociálního zabezpečení přezkoumává napadená rozhodnutí vždy v plném rozsahu, přezkoumává tedy plně jejich zákonnost i správnost. Jakkoliv má význam obsahu námitek a jejich rozsah s ohledem na uvedené zdánlivě vliv pouze na skutečnost, zda bude možné v daném případě námitkám plně vyhovět, tj. postupovat v rámci autoremedury dle ustanovení § 87 správního řádu, či nikoliv, není tomu v praxi tak. Je totiž třeba zdůraznit, že účastník řízení může v námitkách navést Českou správu sociálního zabezpečení ke zjištění takové nesprávnosti, která by zůstala jinak bez povšimnutí. Zásadní odchylkou od postupu podle správního řádu totiž je, že Česká správa sociálního zabezpečení může napadené rozhodnutí změnit i v neprospěch účastníka řízení. Vyloučení ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu by proto měl vzít každý účastník řízení před podáním námitek a jejich formulací pečlivě v úvahu.²⁰³

Další odchylka od správního řádu, která je dána absencí devolutivního účinku, je vyloučení možnosti napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Řízení o námitkách je tedy ovládáno úplným apelačním principem.

Již v předchozích kapitolách jsem předeslal, že námitky, s výjimkou námitek podaných proti rozhodnutím vydaným podle § 118a odst. 1 až 3, § 118b a 118c (rozhodnutí o přeplatcích), nemají odkladný účinek. Odložení vykonatelnosti prvoinstančních rozhodnutí tedy námitky způsobují pouze v případě napadení rozhodnutí, jimiž je stanovována povinnost vrátit přeplatek na dávkách důchodového pojištění. V ostatních případech suspenzivní účinek nenastává. V těchto případech jsou tak rozhodnutí předběžně vykonatelná, což souvisí s potřebou rychlé reakce důchodového pojištění na nastání sociální události. Právě předběžná vykonatelnost může nicméně představovat v některých případech limity pro rozhodovací činnost

²⁰³ Současně by měl účastník řízení zvážit i nutnost dalších procesních kroků v případě, že by Česká správa sociálního zabezpečení překročila předmět řízení. Blíže srov. poznámku pod čarou č. 209.

České správy sociálního zabezpečení v druhém stupni. Blíže srov. oddíl 2. této kapitoly týkající se postupu dle ustanovení § 56 zdp.

Základním účelem zavedení druhé instance správního řízení bylo snížení počtu žalob proti rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění.²⁰⁴ Druhotným smyslem tohoto postupu bylo slovy důvodové zprávy k zákonu č. 479/2008 Sb. „*prohloubení ochrany sociálních práv občanů*“²⁰⁵. Oba cíle byly přitom dle mého názoru naplněny.²⁰⁶ Problematickým se nicméně může v praxi stávat případ, kdy není jednoznačně možné určit, zda se má podání účastníka řízení posoudit jako námítka, nebo jako jiný prostředek nápravy. V případě pochybností je vždy třeba zvažovat, jaký výsledek účastník řízení svým podáním zamýšlel, a to zejména s ohledem na možnost změny rozhodnutí v jeho neprospěch.²⁰⁷

Oddíl 2. Postup dle ustanovení § 56 zdp, mimořádné opravné prostředky a další žádosti

Postup dle ustanovení § 56 zdp

Právní úprava důchodového pojištění předpokládá, že může být nárok na důchod nebo jeho výplatu nesprávně posouzen nebo že se může obsah tohoto nároku v čase měnit, přičemž zakotvuje mechanismus, kterým se má řešení sociální situace pojištěnce, tj. důchod, případným zjištěním této povahy přizpůsobovat. Základ předmětné právní úpravy je obsažen v ustanovení § 56 zdp. Jelikož by bylo parafrázování právní úpravy prostorově náročné a mohlo by být i nepřesné, uvádím znění předmětného ustanovení v původní podobě. Dle ustanovení § 56 odst. 1 zdp tedy platí:

²⁰⁴ Rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění tvoří naprostou většinu všech rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění. Zavedením námitek nicméně bezpochyby došlo ke snížení počtu žalob i proti ostatním rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění.

²⁰⁵ Sněmovní tisk č. 533/0, poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006 - 2010.

²⁰⁶ Statistické údaje je možné nalézt v mnoha tiskových zprávách, statistických ročenkách, zprávách o činnosti a výročních zprávách zpřístupněných na internetových stránkách České správy sociálního zabezpečení, www.cssz.cz.

²⁰⁷ K praktickým limitům změny rozhodnutí v neprospěch účastníků řízení viz pozn. pod čarou č. 209.

Zjistí-li se, že

- a) nárok na důchod nebo na jeho výplatu zanikl, důchod se odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen,
- b) důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení,
- c) důchod byl přiznán nebo je vyplácen ve vyšší částce, než v jaké náleží, nebo byl přiznán nebo se vyplácí neprávem, důchod se sníží nebo odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen,
- d) se změnila skutečnost rozhodné pro výši důchodu nebo pro nárok na jeho výplatu, postupuje se obdobně podle ustanovení písmene b) nebo c).

Česká správa sociálního zabezpečení má tedy povinnost reagovat na zjištění rozhodných skutečností pro výši důchodu či jeho výplatu úpravou, resp. odnětím či přiznáním, tohoto důchodu.²⁰⁸ K takovéto změně v poskytování důchodu může dojít jak na základě žádosti účastníka řízení (z hlediska poživatele důchodu prakticky připadá v úvahu pouze žádost o zvýšení důchodu²⁰⁹), tak z moci úřední.²¹⁰ Ke zjištění, které

²⁰⁸ Důchod tedy lze přiznat i z moci úřední, nezbytně však musí postupovat podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp předcházet odepření důchodu neprávem, čímž je třeba rozumět nesprávné nebo nezákonné zamítnutí žádosti pojištěnce o přiznání důchodu. Odepřením důchodu by dle mého názoru představovala i nečinnost České správy sociálního zabezpečení po podání žádosti o důchod.

²⁰⁹ V případě žádosti poživatele důchodu o úpravu důchodu dle ustanovení § 56 zdp je klíčové, že předmět řízení vymezuje sám účastník řízení. V případě, že je učiněna žádost o zvýšení důchodu, je předmětem řízení pouze jeho možné zvýšení. Pokud by Česká správa sociálního zabezpečení

Česká správa sociálního zabezpečení učiní, přitom nemusí dojít v rámci správního řízení a obvykle tomu tak ani nebude. S jistou dávkou nadhledu lze konstatovat, že Česká správa sociálního zabezpečení vykonává nad příjemci důchodů dohled. Tato dohledová činnost spočívá zejména ve výzvách k osvědčení skutečnosti rozhodných pro nárok na dávku, její výši a výplatu na základě ustanovení § 12 písm. b) zospz a provádění kontrolních lékařských prohlídek, hodnocení případných zjištění a reakce na ně formou rozhodnutí. V případě zamezení možnosti provést kontrolu trvání rozhodných skutečností pro nárok nebo jeho výplatu ze strany příjemce důchodu má pak Česká správa sociálního zabezpečení možnost, tedy nikoliv povinnost, zastavit výplatu důchodu na základě ustanovení § 53 odst. 3 zospz.²¹¹

Právní úprava neumožňuje České správě sociálního zabezpečení rozhodnout dle ustanovení § 56 zdp v neprospěch účastníka řízení se zpětnými účinky. Zpětně je rozhodnutím umožněno důchod pouze zvýšit či přiznat, a to bez časového omezení.²¹²

v rámci řízení vedeného na základě takovéto žádosti došla k závěru, že účastníku řízení náleží důchod v nižší než stávající výši nebo nenáleží vůbec, nezbylo by než žádost zamítnout a zahájit nové řízení z moci úřední. V praxi nicméně dochází k tomu, že Česká správa sociálního zabezpečení tento princip nerespektuje, a tedy postupuje v rozporu se zákonem, když svými rozhodnutími o žádostech účastníků řízení stávající důchody snižuje nebo odnímá.

Lze uvažovat i vztah vázanosti předmětem řízení k zákazu změny rozhodnutí v neprospěch účastníka řízení. Lze uvést následující příklad. Nechtě poživatel invalidního důchodu požádá o jeho zvýšení z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Pokud uplatní proti rozhodnutí, jímž mu bude z jeho pohledu důchod zvýšen nedostatečně, námitky, bude představovat hranici pro změnu rozhodnutí v řízení o námitkách v jeho neprospěch částka, kterou činil jeho dosavadní důchod. Tento limit je vzhledem k vázanosti České správy sociálního zabezpečení předmětem řízení, jímž je výhradně zvyšování důchodu, nepřekročitelný.

Je zřejmé pouze otázkou času, kdy správní soudy akceptují tento závěr a svou činností fakticky donutí Českou správu sociálního zabezpečení ke změně správní praxe.

²¹⁰ Dle souvisejícího ustanovení § 81 odst. 2 zospz se řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak.

²¹¹ Dle ustanovení § 53 zospz, je příjemce dávky důchodového pojištění, který byl orgánem sociálního zabezpečení podle § 12 vyzván, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku důchodového pojištění, její výši nebo výplatu, je povinen výzvě vyhovět. V případě dávky důchodového pojištění podmíněné nepříznivým zdravotním stavem spočívá výzva zejména v požadavku dostavení se k lékařské prohlídce lékaře orgánu sociálního zabezpečení a poskytnutí příslušných nálezů ošetřujících lékařů a údajů.

Při nesplnění uvedených povinností může být výplata důchodu z důchodového pojištění zastavena, jestliže příjemce dávky byl ve výzvě na tento následek upozorněn. V praxi obsahuje toto upozornění obvykle až druhá výzva.

²¹² Nárok na důchod dle ustanovení § 55 odst. 1 zdp na rozdíl od nároku na výplatu důchodu nezaniká uplynutím času.

Časové omezení v podobě prekluzivní lhůty²¹³ se týká „pouze“ doplacení důchodu, proto v praxi příslušné rozhodnutí nebude z formálního hlediska obsahovat tuto informaci ve výrokové části, nýbrž pouze v odůvodnění. Přesná výše doplatku a další související informace jsou pak sdělovány prostřednictvím oznámení o výplatě. Osobně se však domnívám, že by v případě, kdy rozhodnutí rozlišuje mezi datem přiznání důchodu a datem, od něhož se přiznává jeho výplata, měly být obě tyto skutečnosti uvedeny i ve výrokové části daného rozhodnutí. K zavedené správní praxi se analogicky nabízí do výroku rozhodnutí uvést, že se důchod přiznává či zvyšuje od určitého data bez výplaty a zároveň že se přiznává výplata důchodu od pozdějšího data určeného s ohledem na prekluzi nároku na výplatu tohoto důchodu. Je totiž třeba dodat, že časové omezení pro zpětné doplacení důchodu se zásadně neuplatní v případě nesprávného postupu, a to nejen České správy sociálního zabezpečení, ale i ostatních orgánů sociálního zabezpečení.²¹⁴ Skutečností však je, že nesprávnost postupu orgánu sociálního zabezpečení lze obtížně prokázat, neboť obvykle bude tato nesprávnost spočívat v zavádějící ústně podané informaci pracovníka okresní správy sociálního zabezpečení.²¹⁵ V této souvislosti je třeba doplnit, že ačkoliv Česká správa sociálního zabezpečení uvádí informaci o doplatku důchodu mimo graficky oddělenou výrokovou

²¹³ Podotýkám, že se tato lhůta počítá zpětně ode dne uplatnění nároku na důchod, čímž je třeba obecně rozumět den, kdy se oprávněný poprvé obrátil na příslušný orgán se žádostí o její přiznání (ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 věta druhá zopsz). „Uplatněním nároku na dávku je třeba rozumět uplatnění dodatečné doby pojištění, protože toto uplatnění dodatečné doby pojištění je vázáno s ohledem na prekluzi jednotlivých splátek právě na tuto žádost.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 10/2003 – 86 ze dne 31. října 2005)

²¹⁴ Tato eventualita byla zavedena s účinností ode dne 1. ledna 2009 novelou zdp, a to zákonem č. 306/2008 Sb. Nemožnost zániku nároku na výplatu důchodu v případě nesprávného postupu však není absolutní. Její limity jsou stanoveny v čl. II bodu 14. citovaného zákona, v němž je stanoveno, že za dobu před 1. lednem 2009 se důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008.

Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp, ve znění účinném ke dni 31. prosince 2008, činila prekluzivní lhůta tři roky. V případě nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení lze tedy výplatu důchodu přiznat vždy nejdříve ode dne 1. 1. 2006.

²¹⁵ Nejedná se o tzv. nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Výklad pojmu nesprávný postup ve smyslu zopsz je svěřen České správě sociálního zabezpečení, případně správním, nikoliv civilním soudům.

Dle důvodové zprávy k zákonu č. 306/2008 Sb. (sněmovní tisk č. 435/0, poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006 – 2010) dojde k nesprávnému postupu orgánu sociálního zabezpečení „zejména tehdy, jestliže orgán sociálního zabezpečení přehlédne okolnost, která již byla obsažena v podkladech v době rozhodování, použije nesprávných podkladů, dopustí se početní chyby, zamění podkladový materiál, chybně stanoví věk potřebný pro vznik nároku na důchod, provede snížení důchodu, přestože k němu dojít nemělo, nezvýší důchod, přestože ke zvýšení dojít mělo (zejména při hromadném zvyšování důchodů)“.

část rozhodnutí, lze proti stanovení doplatku brojit námitkami. Takovéto stanovení doplatku je totiž součástí výrokové části rozhodnutí v materiálním smyslu. Grafické oddělení takového určení doplatku od formálně zvýrazněné výrokové části rozhodnutí nemůže zkrátit účastníka řízení na jeho právech.

Česká správa sociálního zabezpečení se při provádění sociálního zabezpečení řídí zásadně vždy nejpozdějším rozhodnutím ve věci pojištěnce.²¹⁶ „Z konstrukce citovaných ustanovení plyne, že rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění je vydáváno cum clausula rebus sic stantibus, tedy s výhradou pozdější změny rozhodnutí, a to ve všech stěžejních otázkách, tedy jak pokud jde o samotný nárok, tak pokud jde o výši dávky i její výplatu. [...] Z této právní úpravy plyne několik výchozích premis: v důchodovém pojištění se v široké míře připouští změna pravomocného rozhodnutí o dávce, a to jak vlivem nových skutečností, které nastaly po právní moci rozhodnutí, tak vlivem skutečností, které existovaly v době rozhodování, a přihlíží se k nim dodatečně. Zákon přitom nerozlišuje, zda oprávněná osoba takovou skutečnost mohla v původním řízení uplatnit, či nikoliv. Tyto skutečnosti pak mohou mít na dávku z hlediska jejího poživatele vliv pozitivní i negativní.“²¹⁷ Pro důchodové pojištění tedy částečně platí překážka věci rozhodnuté pouze pro případy, kdy by mělo být novým rozhodnutím rozhodnuto v neprospěch pojištěnce. Zpětné odnětí důchodu, jeho snížení či zastavení jeho výplaty je přípustné pouze do budoucna, a to nejdříve ode dne, pro nějž ještě nebyl důchod pojištěnci vyplacen. V této souvislosti se aktualizuje otázka předběžné vykonatelnosti prvoinstančních rozhodnutí. Pravidelně dochází k zavedení výplaty důchodu či k jeho úpravě již v průběhu řízení o námitkách. V řízení o námitkách je přitom třeba při změně prvoinstančního rozhodnutí plně respektovat ustanovení § 56 zdp. Česká správa sociálního zabezpečení je tedy v rámci rozhodovacího procesu ve druhém stupni limitována tímto ustanovením.²¹⁸

²¹⁶ Výsledkem postupu podle ustanovení § 56 zdp je vydání nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 101 písm. e) správního řádu.

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 58/2005 - 44 ze dne 12. července 2006.

²¹⁸ Předběžná vykonatelnost má i další důsledky. Ty však nejsou Českou správou sociálního zabezpečení respektovány. Dlužno dodat, že jejich respektování je prakticky nemožné. Jde proto spíše o projev nedokonalosti právní úpravy. Česká správa sociálního zabezpečení by totiž v rámci svojí rozhodovací činnosti musela, pokud by respektovala judikaturu, předvídat, kdy bude účastníku řízení rozhodnutí oznámeno. Pouze na základě této predikce by pak určila datum, od něhož je možné rozhodnutím důchod odejmout, případně zastavit jeho výplatu. Účastníku řízení by jinak stačilo pouze vyčkat fikce doručení, aby získal další splátku důchodu, která mu již nenáleží.

Pro úplnost dodávám, že pokud bylo pojištěnci na dávkách důchodového pojištění vyplaceno více, než mu náleží, rozdíl se považuje za přeplatek na dávce důchodového pojištění. Nemožnost zpětného snížení důchodu či jeho odnětí tak nepředstavuje záruku toho, že pojištěnec nebude mít povinnost neprávem vyplacené splátky důchodů vracet. Blíže srov. kapitolu IX. Přeplatky na dávkách důchodového pojištění.

Přestože jde o zřejmý fakt vyplývající ze znění výše citovaného ustanovení, domnívám se s ohledem na vlastní zkušenost, že je třeba výslovně konstatovat, že dle ustanovení § 56 zdp není možné postupovat v případech, kdy nebylo ve věci pojištěnce vydáno žádné rozhodnutí²¹⁹, ani v případech, kdy by mělo být novým rozhodnutím nahrazeno rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na dávce důchodového pojištění.

Pro úplnost poskytnutí výkladu tohoto institutu stručně odkazuji na další odstavce ustanovení § 56 zdp, které se týkají zejména postupu České správy sociálního zabezpečení v případě poživatelů invalidních důchodů, kteří se vyhýbají kontrolním lékařským prohlídkám, a dále postupu v případě osob samostatně výdělečně činných, u nichž není s ohledem na placení pojistného na sociální zabezpečení v zálohách zpravidla známa výše ročního vyměřovacího základu v roce přiznání důchodu, protože je po obdržení přehledu²²⁰ nutné výši důchodu po jeho přiznání upravit.

Ke kolizi institutu námitek a postupu podle ustanovení § 56 zdp dochází vždy během lhůty pro podání námitek až do jejího uplynutí, resp. vydání rozhodnutí o námitkách. Podání, která jsou učiněna v této době, je dle mého názoru třeba vždy považovat za námítky, resp. vyjádření v řízení o námitkách, byť by jejich jediným

Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 19/2003 - 60 ze dne 20. ledna 2004 je totiž třeba k odnímání důchodu přistupovat následovně: „Tedy je nezbytné takovéto rozhodnutí doručit do vlastních rukou pojištěnce a pak se teprve stává vykonatelným (§ 108 zák. č. 582/1991 Sb.). Podle ust. § 89 odst. 5 zák. č. 582/1991 Sb. ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí stěžovatelky, opravný prostředek proti rozhodnutí o snížení nebo odnětí důchodu nebo zastavení jeho výplaty nemá odkladný účinek. Výplatu důchodu nelze zastavit dříve, než o jejím zastavení bylo rozhodnuto vykonatelným rozhodnutím. Později doručeným rozhodnutím o odnětí důchodu či zastavení jeho výplaty tak nelze zhojit nevyplacení důchodu ve stanoveném termínu. Lze uzavřít, že s ohledem na datum doručení a nabytí vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí stěžovatelka odňala žalobkyni sirotčí důchod v rozporu s ust. § 56 odst. 1 písm. c/ zák. č. 155/1995 Sb. Proto soud I. stupně nepochybil, jestliže považoval její rozhodnutí v tomto bodě za nezákonné.“

²¹⁹ S výjimkou případu, kdy byl neprávem odepřen důchod v důsledku nečinnosti České správy sociálního zabezpečení.

²²⁰ Přehled ve smyslu ustanovení § 15 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

obsahem bylo např. doložení další doby pojištění. Po marném uplynutí lhůty pro podání námitek je třeba posoudit obsah podání a jeho vztah k rozhodnutí vydanému ve věci pojištěnce a na základě tohoto posouzení zvážit, zda se jedná o opožděné námitky, nebo o žádost o změnu výše důchodu.

Ačkoliv právní předpisy neobsahují úpravu podmíněných procesněprávních úkonů, v podmínkách České správy sociálního zabezpečení je možnost tohoto postupu účastníka řízení předpokládána. Okresní správy sociálního zabezpečení nabízejí účastníkům řízení tiskopisy pro sepsání podání, jež mají být primárně považovány za žádosti o změnu výše důchodu dle ustanovení § 56 zdp a sekundárně, resp. subsidiárně, za námitky. Za námitky mají být takováto podání považována pouze v případě, kdy nebude možno žádosti dle ustanovení § 56 zdp vyhovět. Česká správa sociálního zabezpečení tedy umožňuje učinit v rámci běhu lhůty pro uplatnění námitek podání, kterým bude zpochybněna správnost nebo zákonnost jejího rozhodnutí ve věci, přičemž takovéto podání nebude muset být jako námitky vůbec posouzeno. Smyslem nastavení tohoto postupu je, aby nebyl zahajován proces úplné revize rozhodnutí v rámci řízení o námitkách, když může být podání účastníka řízení vyřízeno v procesně jednodušším režimu. V praxi je dle uvedeného schématu postupováno v případech, kdy prostřednictvím citovaného tiskopisu žádá účastník řízení pouze o zhodnocení další doby pojištění, tj. té doby, která nebyla hodnocena v rámci předchozího řízení. Pokud je věc vyřízena na základě ustanovení § 56 zdp, lze proti rozhodnutí dále brojit námitkami. S ohledem na tuto skutečnost Česká správa sociálního zabezpečení předběžně přezkoumává, zda je možné žádosti vyhovět, neboť předpokládá, že vyhověním žádosti bude účastník řízení uspokojen a nebude dále správnost řešení jeho sociální události zpochybňovat. V případě negativní odpovědi na tuto otázku, jejíž hledání ovšem může trvat delší čas, pokračuje Česká správa sociálního zabezpečení ve vedení řízení, která zpětně považuje od počátku za řízení o námitkách. S ohledem na limitovaný rozsah této práce není možné kolizi těchto dvou institutů věnovat více prostoru, omezím se proto pouze na konstatování, že řešení, které uplatňuje Česká správa sociálního zabezpečení, nemá zákonnou oporu, vede často k neřešitelným procesním otázkám a k porušování zákazu litispendence. Přitom zákonná úprava zamýšlené účinky tohoto schématu obsahuje v podobě možnosti rozhodovat v rámci autoremedury. K uvedeným problémům dochází vzhledem k tomu, že pro vedení řízení

o žádostech dle ustanovení § 56 zdp je příslušný organizační útvar, který činil úkony v předchozím řízení, zatímco řízení o námitkách je svěřeno odlišnému, samostatnému organizačnímu útvaru, přičemž tyto útvary se o své činnosti neinformují.

Zcela závěrem je dle mého třeba upozornit i na možný budoucí výklad ustanovení § 56 zdp správními soudy, neboť Nejvyšší správní soud, byť velice opatrně, naznačil, že by byl ochoten při posuzování správnosti odnětí důchodu respektovat očekávání jeho poživatele, že důchod bude pobírat nadále, a posuzovat jeho sociální situaci, která však není sociální událostí ve smyslu důchodového pojištění. Případné rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení by mělo proto být podrobeno testu proporcionality. Nejvyšší správní soud uvedl, že *„v posuzované věci spatřuje další rozměr: Stěžovatel pobíral částečný invalidní důchod (od roku 2010 invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně) více než 20 let; to, že státní orgány správy důchodového pojištění nestanovily termín kontrolní prohlídky, nemůže být k tíži stěžovatele. Stěžovatel tak mohl v dobré víře předpokládat, že bude invalidní důchod pobírat nadále. I kdyby legitimním cílem odnětí důchodu neprávem přiznaného bylo obnovení respektu k zákonům a ukončení situace, kdy pojištěnec pobírá od státu dávku, na kterou nemá nárok, bylo by vždy třeba po tak dlouhé době zkoumat přiměřenost takového zásahu, který spočívá v naprostém odnětí dávky a uvedení pojištěnce do situace, kdy má den ze dne být schopen pracovní činností zcela saturovat své životní potřeby (a potřeby rodiny, v níž dcera studuje a manželka není výdělečně činná pro závažné onemocnění). V tomto ohledu má Česká republika i nepominutelné mezinárodní závazky; Nejvyšší správní soud má na mysli čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jenž je aplikovatelný i na dávky důchodového pojištění, zejména v případě jejich odnětí, tzn. takového zásahu, který se dotýká samé podstaty práva na důchod. Nejvyšší správní soud poukazuje například na případy *Kjartan Asmundsson v. Islande* (č. 60669/00) a *Moskal v. Polsko* (č. 10373/05), kdy Evropský soud pro lidská práva případy odnětí dávek podmíněných zdravotním stavem podrobil testu legitimacy a zachování rozumného vztahu mezi přiměřeností mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Pokud příjemci dávek byli nuceni nést nadměrné a nepřiměřené břemeno, konstatoval tento soud porušení Úmluvy. Nejvyšší správní soud považuje odnětí dávky po dvaceti letech bez jediné kontrolní prohlídky s poukazem na údajný chybný postup v roce 1990 bez*

*bližšího odůvodnění za postup, jenž by zcela oprávněně mohl být podroben kritice z hlediska shora označených mezinárodních závazků, nemluvě o tom, že takový postup se přičítá i hodnotám právního státu deklarovaným čl. 1 Ústavy České republiky.*²²¹

Domnívám se, že nastíněný výklad je *de lege lata* třeba jednoznačně odmítnout a neměl by být správními soudy ani naznačován. Ke splnění ochrany poživatele důchodu postačuje, že mu nebude, a to ani za stávající právní úpravy, možné uložit povinnost dávky důchodového pojištění vrátit.²²² Skutečnost, že je poživatel důchodu po dlouhodobém trvání výplaty důchodu na tuto výplatu adaptován nepředstavuje a nesmí představovat hledisko, jehož užití by orgán sociálního zabezpečení zvažoval, a to ani při rozhodování o odstranění tvrdosti předpisů o důchodovém pojištění.

Žádost o změnu data přiznání důchodu

Speciálním prostředkem, který lze uplatnit ve shodné lhůtě jako námitky, je žádost uplatněná dle ustanovení § 86 odst. 4 zopsz. Právní úprava tohoto institutu předchází zavedení dvojinstančnosti řízení ve věcech důchodového pojištění, nicméně nebyla po zakotvení řízení o námitkách zrušena, a jde tedy o řízení, které je k řízení o námitkách ve vztahu speciality.²²³ Dle citovaného ustanovení platí, že oprávněný může do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení písemně požádat o změnu data

- a) přiznání důchodu nebo jeho výplaty; takovou žádost může podat nejvýše dvakrát v případě přiznání téhož důchodu,
- b) uvolnění výplaty starobního důchodu nebo zařízení výplaty starobního důchodu, která nebyla zařízení ode dne přiznání tohoto důchodu; takovou žádost může podat pouze jednou po tomtéž uvolnění nebo zařízení výplaty;

²²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 97/2012 – 28 ze dne 28. listopadu 2012.

²²² Blíže srov. kapitola IX.

²²³ Do zopsz byla tato právní úprava vložena účinností od 1. 1. 2007 novelou provedenou zákonem č. 189/2006 Sb. Do té doby nebylo možné datum přiznání důchodu měnit, neboť v rámci řízení o žalobě ve správním soudnictví právo takové dispozice zakotveno není.

na základě této žádosti vydá orgán sociálního zabezpečení nové rozhodnutí a současně zruší předchozí rozhodnutí.

K podání žádosti o změnu data přiznání důchodu je legitimován pouze oprávněný, tj. osoba, které by důchod přiznán.²²⁴ Z výkladu citovaného ustanovení, který zastávala Česká správa sociálního zabezpečení, plyne, že žádost podle ustanovení § 86 odst. 4 zopsz lze podat pouze do 30 dnů od oznámení rozhodnutí, jímž byl důchod přiznán. Tento výklad byl ovšem posouzen Nejvyšším správním soudem jako restriktivní s ohledem na nerespektování účelu právní úpravy, jímž je umožnění dispozice s datem přiznání důchodu po obeznámení se s relevantními informacemi. Nejvyšší správní soud vyjádřil v této souvislosti přesvědčení, že ustanovení § 86 odst. 4 zopsz „neváže třicetidenní lhůtu pouze na oznámení rozhodnutí o přiznání důchodu, ale budou sem spadat i další rozhodnutí, jež podstatným způsobem mění právní situaci oprávněné osoby; mezi tato rozhodnutí, od jejichž oznámení bude běžet lhůta podle ustanovení“ § 86 odst. 4 zopsz, „tak bude patřit i rozhodnutí [...] vydané podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, kterým byly dodatečně zohledněny žalobcem nově doložené doby pojištění.“ Opačný výklad by podle názoru Nejvyššího správního soudu vedl „k neodůvodněnému zvýhodnění oprávněných osob, kterým byl jejich důchod vyměřen ve správné výši již samotným rozhodnutím o přiznání důchodu, oproti těm osobám, jimž byl důchod vyměřen v nesprávné výši a u nichž proto bylo postupováno podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.“²²⁵ S tímto názorem se lze plně ztotožnit.

V případě vázanosti žádosti o změnu data přiznání důchodu přímo na rozhodnutí, jímž byl důchod přiznán, přichází v úvahu kolize řízení o námitkách a řízení o této žádosti. Disponovat s datem přiznání důchodu je možné dle správního řádu i v rámci řízení o námitkách, jako žádost o změnu data přiznání důchodu je proto třeba považovat pouze ta podání, jejichž obsahem není nic jiného než žádost o změnu tohoto data. V opačném případě je nezbytné trvat na posouzení podání jako námitek, jakožto obecnější formy zásahu do nepravomocného rozhodnutí. Pro úplnost nutno podotknout, že rozhodnutí o citované žádosti je možné napadnout námitkami.

²²⁴ Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 181/2008 – 41, ze dne 14. srpna 2009.

²²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 94/2011 – 54 ze dne 31. srpna 2011.

Důsledně je pak třeba posuzovat, zda se jedná o námitky nebo o druhou žádost o změnu data přiznání důchodu. Nesprávné posouzení podání může mít za následek zkrácení účastníka řízení na jeho právech. Maximálně tedy může být věc projednávána Českou správnou sociálního zabezpečení čtyřikrát.

Žádost o vyloučení jinak vyloučené doby

Právní úprava zopsz umožňuje účastníkům řízení dle ustanovení § 86 odst. 6 zopsz dodatečně²²⁶ požádat o to, aby se jimi určená jinak vyloučená doba považovala za vyloučenou dobu.²²⁷ Teprve při obdržení osobního listu důchodového pojištění získá totiž účastník řízení možnost posoudit, zda by byl tento postup v jeho případě výhodný. Možnost podání této žádosti je opět dána pouze oprávněnému. Lhůta pro její podání je stanovena na 30 dnů.

Na základě této žádosti vydává Česká správa sociálního zabezpečení nová rozhodnutí a současně zrušuje předchozí rozhodnutí. Žádost může oprávněný podat nejvýše dvakrát v případě přiznání téhož důchodu; přitom může požádat též o to, aby se doby uvedené v § 16 odst. 4 větě druhé písm. a) až k) zákona o důchodovém pojištění za vyloučené doby nepovažovaly. Obdobně jako v případě žádosti o změnu data přiznání důchodu platí pro postup dle ustanovení § 86 odst. 5 zopsz, že požádat o vyloučení jinak vyloučených dob lze i v rámci řízení o námitkách. Jako žádost dle tohoto ustanovení proto musejí být posouzeny ta podání, která se týkají výhradně dispozice s posouzením jinak vyloučených dob. Opět platí, že rozhodnutí o takovýchto žádostech lze napadat námitkami a je třeba správně posoudit, zda se bude jednat o námitky nebo o druhou žádost dle citovaného ustanovení. Nesprávné posouzení podání může mít za následek zkrácení účastníka řízení na jeho právech. Maximálně tedy může být otázka posouzení jinak vyloučených dob projednávána Českou správnou sociálního zabezpečení až čtyřikrát (nepočítaje uplatnění takovéto žádosti již během řízení v prvním stupni).

²²⁶ Pokud tak účastník řízení neučinil již v rámci žádosti o důchod dle ustanovení § 16 odst. 8 zdp a § 83 odst. 3 zopsz nebo v průběhu řízení.

²²⁷ K otázce vyloučených dob rovněž blíže srov. závěr 3. oddílu I. kapitoly.

Stížnost

Překvapivě účinnou cestu k dosažení obratu v dosavadním postoji České správy sociálního zabezpečení může v určitých sporných případech představovat stížnost ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu, zejména je-li adresována přímo ústřednímu řediteli České správy sociálního zabezpečení. Podáním takové stížnosti může občan využít vnitřní nekonzistentnosti jednotlivých stupňů řízení a tuto okolnost doprovázející motivace jednotlivých pracovníků správního orgánu. V podmínkách České správy sociálního zabezpečení lze předpokládat i rychlou a procesně jednoduchou cestu učinění nezbytných opatření k nápravě ve smyslu ustanovení § 175 odst. 6 věta první správního řádu. Tuto cestu představuje postup dle ustanovení § 56 zdp popsany v oddílu 2. této kapitoly.

Mimořádné opravné prostředky

Zopsz neupravuje zvláštní mimořádné opravné prostředky. V úvahu tak připadá žádost o obnovu řízení dle ustanovení § 100 správního řádu. S ohledem na speciální postup dle ustanovení § 81 odst. 2 zopsz ve spojení s ustanovením § 56 zdp však bude možné využít institutu obnovy řízení zřejmě pouze pro případ předpokládaný ustanovením § 100 odst. 4 správního řádu, tj. bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem. Právě postup dle citovaných ustanovení zopsz a zdp je z hlediska správního řádu postupem ve smyslu ustanovení § 101 písm. e) tohoto zákona (tzv. nové rozhodnutí). Tohoto institutu je s ohledem na povahu rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení využíváno hojně. Blíže srov. první část tohoto oddílu týkající postupu dle ustanovení § 56 zdp, jež současně představuje i vydání nového rozhodnutí.

Na rozdíl od řízení o obnově řízení je v praxi využíváno postupu dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, tj. institutu přezkumného řízení. Opět je třeba uvažovat aplikační přednost speciální právní úpravy zopsz a zdp. V této souvislosti je však třeba upozornit na skutečnost, že dle ustanovení těchto předpisů nelze postupovat v otázkách přezkumu rozhodnutí, jimiž je stanovována povinnost vrátit přeplatek na dávkách důchodového pojištění. V případech důvodných pochybností o zákonnosti takovýchto rozhodnutí je tedy třeba, aby Česká správa sociálního zabezpečení, neučiní-

li tak účastník řízení, resp. bez ohledu na to, zda tak účastník řízení učiní, dala k zahájení přezkumného řízení podnět Ministerstvu práce a sociálních věcí. Není však jistě třeba příliš upozorňovat na to, že podáním takového podnětu se Česká správa sociálního zabezpečení přiznává k chybám ve své vlastní rozhodovací činnosti, a proto není k takovému postupu pozitivně motivována a věc se v některých případech pokouší řešit prostřednictvím výkonu kompetencí, které jsou svěřeny jí a nikoliv nadřízenému správním orgánům. Možnost vyhnout se odhalení vlastní chyby je přitom umožněna pouze v případě, jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník řízení a lze mu plně vyhovět. Pro tento postup dle ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu se přitom otevírá širší prostor, neboť zákon nestanoví formální náležitosti takového podnětu. Česká správa sociálního zabezpečení má proto faktickou možnost svým obratným jednáním u účastníka řízení podání tohoto podnětu vyvolat např. v rámci telefonického hovoru a následně věc sama rozhodnout. V každém případě se bude jednat o citlivější a zákonnější postup než využití jiných, nepříslušných institutů. Nicméně ani tento postup není ve srovnání s podáním podnětu Ministerstvu práce a sociálních věcí objektivně žádoucí.

Valorizace důchodů

Vítaným zásahem do výše vyplácených důchodů je jejich plošné, resp. hromadné, a při splnění zákonných podmínek povinné zvyšování na základě ustanovení § 67 zdp (dále též jen „valorizace“). S ohledem na skutečnost, že se vyplácenými důchody rozumějí důchody přiznané ode dne, který spadá do období před kalendářním měsícem, do něhož spadá den, od něhož se důchody zvyšují, je vhodné tento fakt zvažovat při stanovování data, od něhož pojištěnec požaduje důchod přiznat. Zjednodušeně řečeno se např. valorizace pro rok 2013 vyhnula těm poživatelům důchodů, kterým byl důchod přiznán ode dne, jenž spadá do roku 2013. Výjimku z tohoto pravidla představují mimořádné valorizace, které se vztahují na všechny důchody bez rozdílu.²²⁸

²²⁸ Pravidelnou valorizací se rozumí valorizace od splátky důchodu splatné v lednu. Pokud by ve sledovaném období pro zjišťování růstu cen dosáhl růst cen aspoň 5 %, je třeba přistoupit k mimořádné valorizaci. V mimořádném termínu se vyplácené důchody zvyšují od splátky důchodu

Zvyšování důchodů není zásadně výsledkem rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení, ale prováděcích právních předpisů. Dle ustanovení § 86 odst. 2 zospz se písemné rozhodnutí nevydává, jde-li o hromadné zvyšování vyplácených dávek důchodového pojištění; v těchto případech obdrží občan písemné oznámení o zvýšení těchto dávek. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení připadá v úvahu pouze v případě nesouhlasu poživatele důchodu s úpravou výše jemu vypláceného důchodu. Pokud poživatel důchodu nebude s úpravou souhlasit, má právo podat písemnou žádost o vydání rozhodnutí o zvýšení dávky, na jejímž základě posléze vydá Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutí o úpravě valorizované dávky důchodového pojištění ve správním řízení. Proti tomuto rozhodnutí je možné dále brojit námitkami a dalšími procesními prostředky.

Speciální zvýšení vyplácených důchodů je upraveno ustanovením § 67a zdp. Dle citovaného ustanovení platí, že se procentní výměra vypláceného důchodu zvyšuje o 2 000 Kč měsíčně ode dne, kdy poživatel důchodu dosáhl věku 100 let.²²⁹ O tomto zvýšení vydává Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutí.

Oddíl 3. Rozhodnutí o odstranění tvrdosti

Pravomocí rozhodovat o odstranění tvrdostí, které by se vyskytly při provádění důchodového pojištění (dále též jen „odstranění tvrdostí“), je nadán ministr práce a sociálních věcí.²³⁰ V oboru své působnosti mohou odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení příslušníků ozbrojených sil, ministři obrany, vnitra a spravedlnosti. Ministři těchto ministerstev nicméně nemohou,

splatné v pátém kalendářním měsíci následujícím po kalendářním měsíci, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %. Zatímco při pravidelné valorizaci se zvyšuje obvykle jak základní, tak procentní výměra důchodu, v případě mimořádné valorizace zůstává výše základní výměry nedotčena.

²²⁹ Pro představu počtu těchto rozhodnutí a doprovodných blahopřejných dopisů ministra práce a sociálních věcí odkazují na internetové stránky České správy sociálního zabezpečení. Kupříkladu ke dni 5. 9. 2012 evidovala Česká správa sociálního zabezpečení 761 poživatelů důchodů, kteří dosáhli sta let věku (<http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/2012-09-05-761-stoletych-a-starsich-obcanu-eviduje-v-zari-2012-ceska-sprava-socialniho-za-bezpeceni.htm>; podle stavu ke dni 31. července 2013).

²³⁰ Ministr práce a sociálních věcí rozhodl v letech 2008 až 2012 o 2717 žádostech o odstranění tvrdosti, přičemž vyhověl 309 z nich. Blíže srov. http://www.mpsv.cz/files/clanky/15969/vi_2013-46783.pdf; stav ke dni 2. 11. 2013.

na rozdíl od ministra práce a sociálních věcí, odstraňováním tvrdostí pověřit další orgány.

Ministr práce a sociálních věcí může odstraňováním tvrdostí v jednotlivých případech pověřit správy sociálního zabezpečení. Tomuto oprávnění ministra odpovídá zákonná pravomoc České správy sociálního zabezpečení a okresních správ sociálního zabezpečení rozhodovat o odstranění tvrdostí, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, pokud jí bylo v jednotlivých případech svěřeno.²³¹ Nejedná se tedy o delegaci pravomoci ministra práce a sociálních věcí. Pokud o odstranění tvrdostí rozhodují Česká správa sociálního zabezpečení nebo okresní správy sociálního zabezpečení, jedná se o výkon jejich pravomoci.

Pověření ministra práce a sociálních věcí má podobu jeho příkazu a příslušných dodatků²³², kterými je rozsah jednotlivých případů rozšiřován. Jedná se přitom o interní akt, kterým ministr práce a sociálních věcí zavazuje správu sociálního zabezpečení k tomu, aby při splnění taxativně vypočtených podmínek promíjela nesplnění určitých zákonných požadavků. Správy sociálního zabezpečení tedy nemají v otázce odstranění tvrdosti vlastní diskreční pravomoc, neboť pouze „provádějí“ příkaz ministra.²³³

Z procesního hlediska je třeba slovy zákona uvést, že tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů bude nová žádost odložena a žadatel bude o tomto vyrozuměn. Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Řízení o žádosti o odstranění tvrdosti nelze zahájit, popřípadě v něm pokračovat, po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní.

²³¹ Na základě ustanovení § 5 písm. a) bod 5. a § 6 odst. 4 písm. a) bod 9. zopsz.

²³² Např. příkazy č. 30/2006, č. 13/2006, č. 26/2003 zavazují Českou správu sociálního zabezpečení. Vůči okresním správám sociálního zabezpečení nebylo dosud žádné pověření vydáno.

²³³ Přezkum rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení v rámci řízení o námitkách je omezen pouze na posouzení správnosti aplikace příkazu ministra. V případě nesprávné aplikace tohoto pověření by se jednalo o překročení pravomoci České správy sociálního zabezpečení, které by mělo za následek nezákonnost rozhodnutí o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení.

Ačkoliv výše citované ustanovení § 106 odst. 1 zospz uvádí, že se na dané řízení neaplikuje správní řád, není tomu tak. Na základě ustanovení § 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu se na předmětné řízení vztahuje část II. správního řádu, neboť zospz neobsahuje vlastní procesněprávní úpravu tohoto řízení.²³⁴ Neobsahuje tedy ani úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí. Nicméně ani tehdy, přijme-li se předpoklad, že se na rozhodování nevztahuje právní úprava lhůt dle správního řádu, dle není mého názoru ministr zbaven povinnosti rozhodnout o žádosti bez zbytečného odkladu.²³⁵

K charakteru této specifické rozhodovací činnosti blíže srov. i kapitolu VII. oddíl 2. Důsledky aplikace - tvrdost právních předpisů. Na tomto místě je pak třeba slovy Nejvyššího správního soudu dodat, že rozhodováním o odstranění tvrdostí představuje „*fakultativní možnost s nejšířší mírou správní úvahy, jež je v důsledku výslovné úpravy (§ 106 zákona č. 582/1991 Sb.) vyloučena ze soudního přezkumu*“.²³⁶ Pouze v případě, kdy rozhoduje o odstranění tvrdostí Česká správa sociálního zabezpečení, lze proti rozhodnutí podat námitky. Podrobněji se vyjádřil Nejvyšší správní soud k této formě správní činnosti tak, „*že se tato rozhodnutí rozsahu ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vymykají, a nejsou proto ani pod zárukou práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tomu tak proto, že nejde o rozhodování o nároku, který by vyplýval z oněch ‚prováděcích‘ zákonů ve smyslu čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jinak řečeno - v případě rozhodnutí o odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení jde o typický ex gratia institut, jehož uplatnění není vázáno na žádné podmínky vyjma subjektivně vnímané ‚tvrdosti‘ v konkrétním případě. Není vázáno na žádné podmínky, které by tvořily imanentní součást konstrukce nároku na dávky důchodového pojištění, vymyká se zcela regulativnímu působení všech hmotněprávních předpisů, které nároky na dávky důchodového pojištění upravují. Nejvyšší správní soud si je vědom, že lze proti takto široce chápanému ex gratia institutu, který je s to teoreticky zasáhnout do jinak zcela jasně a společně pro všechny definovaných nároků, vznášet otázku, zda netrpí deficitem s ohledem na ústavní zákaz nerovného zacházení. To je však otázka samotné povahy*

²³⁴ Blíže srov. např. závěr č. 30 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006.

²³⁵ K opačnému pojetí lhůt blíže srov. vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2010/48416-24, uveřejněný na <http://www.mpsv.cz/cs/9840>, stav ke dni 2. 11. 2013.

²³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 58/2005 - 44 ze dne 12. července 2006.

*institutu, nikoliv otázka možnosti či nemožnosti soudního přezkumu výsledku aplikace téhož institutu.*²³⁷ Ústavní soud by k otázce ústavnosti užití tohoto institutu zřejmě doplnil, že přezkum ústavnosti takového rozhodnutí Ústavním soudem nepřipadá v úvahu. Jedinou možností v případě pochyb účastníka řízení je využití možnosti soudního přezkumu vlastního rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení a po vyčerpání všech procesních prostředků využití možnosti podat ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí.²³⁸

Pro úplnost výkladu a pro případ, že by informace z dosavadního textu neplynula, podotýkám, že žádosti o odstranění tvrdosti musí nezbytně předcházet rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení. Teprve v tom okamžiku lze totiž hovořit o tvrdosti, která se vyskytla při provádění důchodového pojištění. Současně je třeba zopakovat, že institut tvrdostní klauzule předpokládá předchozí rozhodnutí, které by bylo standardními procesy přezkumu posouzeno jako správné a zákonné. Slovy Nejvyššího správního soudu je totiž tvrdostí ve smyslu § 4 odst. 3 zopsz „*třeba rozumět správnou aplikaci zákona, jejíž faktický důsledek je ovšem pro adresáta správního aktu tvrdý*“.²³⁹

Ač je nezbytné, aby žádosti o odstranění tvrdosti předcházelo vlastní rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, v určitých případech je předem zřejmé, jak bude o žádosti o důchod i o žádosti o odstranění tvrdosti rozhodnuto. Bude tomu tak v případě, kdy bude k rozhodování o odstranění tvrdosti příslušná na základě pověření ministra samotná Česká správa sociálního zabezpečení. Z hlediska hospodárnosti proto Česká správa sociálního zabezpečení reaguje na současně podané žádosti²⁴⁰ v těchto případech tak, že nevydává samostatné rozhodnutí o žádosti o důchod, druhé rozhodnutí, jímž vyhoví žádosti o odstranění tvrdosti, a třetí rozhodnutí v návaznosti na toto druhé rozhodnutí. Namísto toho vydává pouze rozhodnutí o odstranění tvrdosti a v návaznosti na něj meritorní rozhodnutí. Takovýto postup lze mít dle mého názoru s ohledem na jeho hospodárnost za správný.

²³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 35/2008 - 37 ze dne 20. listopadu 2008.

²³⁸ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 154/04 ze dne 23. srpna 2004.

²³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 103/2008 - 83 ze dne 19. března 2009.

²⁴⁰ I účastníci řízení znalí právních předpisů totiž předpokládají možnost přiznání důchodu pouze na základě odstranění tvrdosti, a tak podávají v zájmu urychlení věci obě žádosti najednou.

Přezkoumatelnost rozhodnutí o odstranění tvrdosti

Důležité je, že z rozhodnutí o odstranění tvrdosti předpisů důchodového pojištění není možné seznat, kterými úvahami se ministr práce a sociálních věcí při posuzování tvrdosti řídil. V případě, že rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení, obsahuje odůvodnění alespoň odkazy a citace příslušných příkazů ministra práce a sociálních věcí, ani v těchto případech však nelze seznat materiální důvody pro shledání tvrdosti, neboť tyto příkazy jejich popis z povahy věcí neobsahují. Užitá extralegální kritéria, tj. v podstatě normy subjektivní morálky ministra, tedy zůstávají nepoznána. Pokud bych předběhl sled textu práce, lze na tomto místě uvést, že jedinou zárukou konzistentnosti užití extralegálních (morálních) kritérií představuje vlastní osoba ministra, resp. jeho morální integrita. I přes deficit jejího poznání se však domnívám, že je institut odstranění tvrdosti, tj. v podstatě právem aprobovaná možnost preference morálky před zákonností, v podmínkách velmi pojmově precizních právních norem vysoce omezujících možnosti interpretace potřebný.

Hranice užití interpretace a odstranění tvrdosti

V rámci sedmé kapitoly jsem věnoval pozornost otázce interpretace a částečně jsem předeslal, že interpretace je ospravedlněním výsledku rozhodovací činnosti, který není zřejmý ze samotného textu zákona, formou prezentace tohoto výsledku jako aktu práva. I užití interpretace má však své limity, které spočívají v tom, zda bude takový výsledek rozhodovací činnosti přijat jako v souladu s konvencí. Nebude-li tomu tak, bude posouzen jako akt nepráva, tj. jako překročení pravomoci orgánu veřejné moci, neboť ten je kompetentní aplikovat výhradně právo. Pokud by se tedy interpretací získaný výsledek aplikace práva přespříliš lišil od textu právního předpisu (resp. od výsledku jazykové interpretace jeho textu), panovala by shoda (konvence) na tom, že takovouto aplikaci práva lze již chápat pouze jako akt nepráva, tj. panovala by shoda na tom, že takovouto interpretaci je třeba odmítnout.

Přestože jsou v podmínkách pojmově precizní právní úpravy hranice interpretace poměrně úzké, nejsou nulové. Pro interpretaci existuje tedy prostor i v případě pojmově precizní právní úpravy. Tento prostor je však značně limitován.

Vzhledem k takto úzkým hraničním možnostem interpretace dochází potom k tomu, že možnosti interpretace nejsou schopny postihnout všechny varianty výsledků rozhodovací činnosti, které by byly posouzeny jako spravedlivé. Ačkoliv by tedy byl některý výsledek rozhodování posouzen jako spravedlivý, nevyhověl by konvenci vymezující hranice interpretace. Interpretace zákona by v takovém případě nebyla posouzena jako vhodný prostředek dosahování spravedlnosti. Platilo by strohé *dura lex, sed lex*. Takovýmto vhodným prostředkem však je právě odstranění tvrdosti. Jeho užitím lze totiž ospravedlnit (legitimizovat i legalizovat) takový výsledek rozhodovací činnosti, který bude konvenčně uznán za spravedlivý, zároveň však bude v rozporu nejen s právním předpisem, ale i s vlastní právní normou.

Při interpretaci práva je tedy právní předpis přibližován právní normě. Při využití institutu odstranění tvrdosti je právní norma přibližována spravedlnosti. Právní norma je tedy opuštěna ve prospěch užití morálky, jakožto jiného normativního systému, a tato možnost je právem předem dána k dispozici. Dochází tak k otevřené (legalizované) preferenci morálky před legalitou. Při interpretaci se ovšem děje prakticky totéž. Vykladač právního předpisu jen tuto preferenci nepřiznává, naopak se zaštituje autoritou práva. Objektivní teleologický výklad nicméně není ničím jiným, než moralizováním. Hranice mezi interpretací a odstraněním tvrdosti (otevřenou preferencí morálky), tj. dvou možných cest k témuž výsledku výkonu veřejné moci, je tak dána pouze únosností konvenčního přijetí těchto postupů. Tam, kde by se jevil výsledek interpretace pro přílišné vzdálení se interpretací „poznané“ právní normy od právního předpisu neúnosným, lze pro dosažení spravedlnosti užít pouze institutu odstranění tvrdosti. Klíčové ovšem je, že zatímco interpretace je metodou, která může být využita v neprospěch pojištěnce, odstranění tvrdosti lze využít výhradně v jeho prospěch. Alespoň tedy tehdy, neuvažuje-li se odstranění tvrdosti v případě jednoho pojištěnce za znevýhodnění druhého pojištěnce, jehož žádosti by bylo sice taktéž vyhověno, on ji však neučinil. Potom by bylo možné rozdílně definovat pouze tak, že institut odstranění tvrdosti nemůže být pojištěnci k přímému neprospěchu, nepřímo však pojištěnce znevýhodňovat může.

Oba prostředky, jak interpretace, tak odstranění tvrdosti, jsou tedy prostředky dosahování stejného cíle, spravedlnosti. Pouze možnosti institutu odstranění tvrdosti

jsou širší v tom smyslu, že je jím plně legalizována i možnost rozhodnout *contra legem*. Výsledek interpretace je vždy prezentován jako akt *intra legem*. Druhý rozdíl spočívá pak v tom, že zatímco k interpretaci je orgán sociálního zabezpečení povolán ze zákona, tvrdost lze promíjet pouze na žádost a ve prospěch žadatele.

Využití institutu odstranění tvrdosti bude tak obvykle představovat poslední možnost pojištěnce pro dosažení jím vyžadované reakce systému důchodového pojištění. Vzhledem k procesněprávní úpravě tohoto institutu představuje tzv. odstranění tvrdosti projev nepřezkoumatelného, tj. ve svém důsledku fakticky absolutního, správního uvážení. Z hlediska práva obecně se ovšem o absolutní správní uvážení nejedná, neboť limity užití tohoto institutu jsou stanoveny požadavkem na ústavně konformní výkon státní moci respektující principy demokratického právního státu. Vnitřně je přitom rozhodovací činnost tohoto charakteru limitována požadavkem na obdobný postup v obdobných případech, jenž vyžaduje s ohledem na pestrost reality světa přijímání dalších a dalších extralegálních (morálních) kritérií. Tato kritéria přitom zaručují faktickou limitní nekonzistentnost rozhodovací činnosti, neboť nelze předpokládat, že ministr práce a sociálních věcí bude schopen aplikovat všechny jím vytvořené metanormy jednotlivých řádů konzistentně.

Problematiku lze demonstrovat na výše zmíněném neúspěšném žadateli Evženovi (kapitola VII. oddíl 2.) Pokud má být dodržena zásada *de similibus idem est iudicandum* a pokud ministr práce a sociálních věcí vytvoří a užije extralegální kritérium, na jehož základě shledá, že zákonný požadavek na získání 29 let pojištění představuje tvrdost, bude muset stejně postupovat i v ostatních obdobných případech. Takovým extralegálním kritériem bude například kritérium bohatství žadatele.²⁴¹ Pokud bude zjištěno, že je žadatel bohatý, nebude mu podmínka získání potřebné doby pojištění prominuta, v opačném případě daná podmínka prominuta bude. V tuto chvíli ovšem vyvstává dvojitý problém. Prvním je potřeba precizovat hranici *bohatství* a chudoby. Jednoduchým řešením tohoto problému bude stanovení hranice *bohatství* na 1 milion Kč. V případě Evžena disponujícího 999 999 Kč nebude tato hranice překročena, a podmínka získání potřebné doby pojištění mu bude proto prominuta.

²⁴¹ Jde o kritérium ryze hypotetické a zvolené s ohledem na skutečnost, že na něm lze jednoduše problematiku demonstrovat.

Zdánlivost definitivnosti řešení prvního problému je nabíledni. Bude totiž spravedlivé zamítnout žádost osoby, již rovněž ke vzniku nároku na důchod chybí jediný den pojištění a jež má k dispozici o jedinou korunu více než Evžen? Problematika přílišné pojmové ostrosti se pouze přesunula mimo právo, stala se tím ještě méně seznatelnou, ještě méně předvídatelnou. Zatímco pojmu *potřebná doba pojištění* byl dán zákonný obsah, o tom, co má ministr práce a sociálních věcí za *bohatství* budeme moci pouze spekulovat. Dlužno dodat, že v praxi nebudeme ani tušit, že naše *bohatství* hraje při posouzení žádosti o odstranění tvrdosti roli. Z odůvodnění rozhodnutí o odstranění tvrdosti totiž nelze myšlenkový proces ministra rekonstruovat. Jeho rozhodnutí trpí nepřekoumatelností pro absenci odůvodnění.

Druhý problém vyvstane vzápětí. Žádat bude pojištěnec sice chudý, ovšem nacházející se v situaci, kdy mu budou ke vzniku nároku na důchod chybět 2 dny²⁴² pojištění. V takové situaci bude třeba opět řešit, zda je spravedlivé, aby nebylo žádosti osoby (jíž chybí pouze 1 den pojištění k tomu, aby byla v jejím případě, splní-li kritérium bohatství, tvrdost odstraněna) o důchod vyhověno. Pokud by měla být v jejím případě tvrdost odstraněna, bude třeba rozšířit možnost aplikace kritéria bohatství i na případy, kdy k získání *potřebné doby pojištění* scházejí pojištěnci dva a nikoliv pouze jeden den pojištění. Nebo může být přijato další extralegální kritérium, které bude možné na tyto případy aplikovat. Například kritérium počtu vychovaných dětí atp. Samozřejmě nemusejí být přijímána takto kvantifikovatelná kritéria. Ministr například může zvažovat, zda je pojištěnec například *dobrý člověk*.

Ministr bude tedy v důsledku konfrontace s velice skutkově podobnými případy vystaven permanentní potřebě vytváření dalších extralegálních kritérií. Pokud bude užití jednoho kritéria vést ve dvou z tohoto hlediska obdobných případech k intuitivně zjevné nespravedlnosti, bude muset vytvořit pomocné (meta)kritérium. Stane se tak již ve chvíli, kdy nebude prakticky rozeznatelné, zda je toto kritérium prvního řádu splněno či nikoliv (pochybnosti o splnění), případně tehdy, bude-li sice zřejmé, že je kritérium splněno, ale výsledek jeho aplikace se bude jevit nespravedlivým.

²⁴² Pouze zdánlivě absurdně by bylo možné překročit i jednotky dnů a jako ještě skutkově podobnější příklad uvést příklad pojištěnce, jemuž by chyběl 1 den a například 1 vteřina pojištění.

Užití kritéria prvního řádu bude tedy muset být pro jeho nutnou nespravedlivost doplněno užitím kritéria druhého řádu. Teprve na základě tohoto dalšího kritéria bude moci být odůvodněn rozdíl v posouzení tvrdosti v případech, které se jeví na základě užití kritéria prvního řádu jako shodné, jsou však intuitivně rozdílné. Z povahy věci plyne, že počet řádů kritérií bude limitován až poslední dvojicí pojištěnců, u nichž bude shledán relevantní rozdíl ve skutkovém stavu. V případě, kdy již nebude možné (dle kritérií i intuitivně) rozlišit rozdílnost situace dvou pojištěnců, bude na tyto pojištěnce nezbytně aplikován stejný režim. Například v případě užití kritéria počtu dětí, bude tento limit určen jednotkami dětí, neboť v případě dětí nelze rozumně uvažovat jejich zlomky. V případě dvou dětí bude platit režim A, v případě 3 režim B. Žádný režim AB není třeba s ohledem na nemožnost nastání situace 2,5 dítěte uvažovat. V případě ostatních kritérií bude dáno rozlišení fyzickými limity v chápání ministra, případně tím rozdílem, jehož sledování bude považovat ministr za iracionální. Lze si totiž rozumně představit, že bude sledován rozdíl ve dnech pojištění, v půl dnech pojištění, atd., jistě však ne ve zlomcích vteřin pojištění. Ačkoliv limit lidského chápání je dán přibližně vteřinami pojištění, rozumné bude počítání doby pojištění nejméně v jednotkách dnů.

Potřebnost institutu odstranění tvrdosti

Nezbytná mnohost kritérií a příslušných aplikačních norem a metanorem klade na ministra práce a sociálních věcí extrémně vysoké požadavky na konzistentnost rozhodování. Domnívám se sice, že těmto kritériím nebude nikdy moci vyhovět, přesto však působí jeho rozhodovací činnost jako korektiv nespravedlivosti právních předpisů důchodového pojištění, neboť v praxi budou od určitého řádu posouzeny skutkové odlišnosti jako nevýznamné. Ani vnímání (objektivní, konvenční) spravedlnosti, resp. morálnosti, totiž není nekonečně podrobné, neboť je zřejmé, že absolutní spravedlnosti nebude nikdy dosaženo. Náklady na cestu za dosažením absolutní spravedlnosti by pak dokonce převýšily zisky. Absolutní spravedlnost se jednoduše nevyplatí. Z hlediska spravedlnosti či morálky totiž nebude rozumné rozlišovat mezi morálností, resp. spravedlivostí pobírání důchodu např. ve výši 10 000 Kč a 10 001 Kč. Náklady na toto rozlišení by jistě nečinili jedinou korunu.

Přes veškerá úskalí, která s sebou výše popsaný institut přináší, je třeba konstatovat jeho potřebnost. A to i přesto, že zárukou rozumného přístupu k nakládání s tímto institutem představuje pouze osoba ministra, tj. jeho morální integrita. Charakter právní úpravy vycházející z požadavku maximální pojmové preciznosti s sebou totiž přináší extrémní rozdíly v důsledcích aplikace těchto pojmů. Čím více je dosaženo pojmové preciznosti, tím spíše bude docházet k legitimnímu pokládání otázky, zda je taková aplikace práva spravedlivá, resp. zda je vlastní právo spravedlivé, a tím spíše je ospravedlnitelné legalizovat preferenci morálky před zákonností. Otázkou totiž například bude, proč by jen jediný nezískaný den pojištění měl představovat spravedlivou bariéru pro přiznání důchodu. Otázka spravedlivosti takto ostré hranice přitom není zásadně řešitelná interpretací příslušné právní úpravy, ale pouze cestou odstranění tvrdosti aplikované právní úpravy. Při aplikaci práva se sice mnohdy ukáže, že příliš ostré hranice je, abstraktně řečeno, s odkazem na hodnotu spravedlnosti třeba zpětně rozmazat cestou interpretace. Obecná akceptace tohoto postupu však má své limity a nedokáže kompenzovat všechny případy intuitivně vnímané nespravedlnosti. Tím je vytvářen prostor pro institut odstranění tvrdosti, jenž je projevem legitimního požadavku rozumné (tj. nikoliv absolutní) spravedlivosti práva, požadavku, jemuž není při tvorbě obecných, právních norem prakticky možné dostat. Tímto účelem je přitom ministr práce a sociálních věcí při rozhodování limitován. Jeho rozhodnutí musí být aktem spravedlnosti. Dlužno dodat, že s cílem dosáhnout jí pouze v rozumné míře.

Pravdou však je, že jedinou zárukou kvality tohoto druhu rozhodovací činnosti je morální integrita ministra. V prostředí velice pojmově precizních právních norem výrazně omezujících možnosti výkladu a v prostředí, jež je nepřátelské vůči možnosti bez zákonného zmocnění judikovat *contra legem*, nicméně má dle mého názoru institut odstranění tvrdosti, tj. právem aprobovaná možnost preference (byť vždy subjektivní ministrovy) morálky před zákonností, své místo. Je však třeba dodat, že tohoto názoru jsem pouze s ohledem na skutečnost, že odstranění tvrdosti je aktem vstřícnosti k pojištěnci, tj. není možné odstraněním tvrdosti postupovat v neprospěch pojištěnce. Absolutní, bezbřehá možnost preference morálky před zákonností by byla nepřijatelná.

Kapitola IX. Přepjatky na dávkách důchodového pojištění

Oddíl 1. Odpovědnost za přeplatek

Rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení není, ostatně jako žádná činnost, bezchybná. Dochází proto k situacím, kdy je osobám vyplácen důchod, aniž by na něj měly tyto osoby nárok, případně k situacím, kdy je důchod vyplácen ve vyšší výši, než v jaké těmto osobám náleží. Rozdíl mezi skutečně vyplacným důchodem a důchodem, který náleží, představuje buď přeplatek na důchodu, nebo jeho doplatek. V případě doplatku plnila Česká správa sociálního zabezpečení v menší míře, než osobě náleželo. Doplatek tedy představuje v podstatě dluh plátce důchodu vůči určité osobě. V případě existence přeplatku naopak plnila Česká správa sociálního zabezpečení z důchodového pojištění více, než poživateli důchodu náleželo.

V této souvislosti je třeba upřesnit význam výše užitého pojmu *náležet*. Skutečností, že důchod *náleží*, je třeba rozumět nikoliv právo, jež vyplývá z rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, nýbrž zákonný nárok na důchod, resp. jeho výplatu. Stejně tak je třeba vykládat situaci, kdy byl důchod vyplácen *neprávem*. Opět je třeba odmítnout argumentaci, že důchod vyplácený na základě nesprávného rozhodnutí je vyplácen s ohledem na presumpci správnosti individuálních právních aktů po právu, resp. nikoliv *neprávem*. Pokud byl důchod vyplácen *neprávem*, resp. přestože nenáležel, byl takový důchod vyplácen navzdory tomu, že nebyly splněny podmínky stanovené zdp pro výplatu tohoto důchodu. Přestože obvykle nečiní výklad těchto pojmů v praxi obtíže, domnívám se, že by zejména v případě ukládání povinností příjemcům důchodů byla na místě vyšší míra obezřetnosti a preciznosti zákonodárce při užívání pojmů. Jinak se lze totiž poměrně důvodně ptát na rozdílnost stavů, kdy důchod náleží *neprávem* (byl přiznán, ačkoli nárok nevznikl), *nenáleží právem* (nebyl přiznán, protože nárok nevznikl), *nenáleží neprávem* (nebyl přiznán, ačkoliv nárok vznikl) atd., případně zda takové stavy mohou s ohledem na význam těchto pojmů vůbec nastat.

Ačkoliv by se přirozeně zdálo, že v principu platí, že plnění z důchodového pojištění, které bylo poskytnuto *neprávem*, je osoba, již bylo takové plnění poskytnuto,

povinna plátcí důchodu vrátit, není tomu tak. Vznik této povinnosti je vázán na splnění dalších zákonných podmínek.

Dle zopsz připadá v úvahu několik modalit vzniku povinnosti vrátit přeplatek na důchodu jeho plátcí, ty v podstatě odpovídají příčinám vzniku přeplatku a případně dalším okolnostem. Základním institutem, který je spojen s povinností vracet přeplatky plátcí důchodů, je odpovědnost za přeplatek upravená v ustanoveních §§ 118a až 118c zopsz. Ustanovením §§ 118b a 118c zopsz se není třeba s ohledem na četnost jejich aplikace podrobněji věnovat. Omezím se na tomto místě proto pouze na konstatování, že prvním z daných ustanovení je zakotvena povinnost zaměstnavatele nahradit neprávem vyplacené částky důchodu, pokud jejich vyplacení způsobil porušením vlastní povinnosti²⁴³, druhým potom společná a nerozdílná subjektivní odpovědnost zaměstnavatele a příjemce důchodu²⁴⁴.

Dle ustanovení § 118a odst. 1 zopsz platí, že jestliže byl důchod vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo

²⁴³ Dle ustanovení § 118b zopsz platí, že jestliže zaměstnavatel nepodal hlášení nebo nepředložil záznam buď vůbec nebo stanoveným způsobem nebo včas anebo podané hlášení, předložený záznam nebo údaje potvrzené zaměstnavatelem byly nesprávné, a v důsledku toho byl důchod poskytnut neprávem nebo ve vyšší výměře, než náležel, je povinen nahradit neprávem vyplacené částky. Ustanovení § 118a odst. 3 platí zde přiměřeně. Dle tohoto ustanovení pak platí, že nárok na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, zaniká uplynutím pěti let ode dne výplaty dávky. Lhůta uvedená ve větě první neplyne po dobu řízení o žalobě, výkonu rozhodnutí, nebo jsou-li na úhradu přeplatku prováděny srážky z důchodu nebo ze mzdy nebo placeny splátky na základě dohody o uznání dluhu.

²⁴⁴ Dle ustanovení § 118c zopsz platí, že jestliže zaměstnavatel i příjemce důchodu způsobili, že důchod byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, odpovídají orgánu sociálního zabezpečení za vrácení přeplatku na důchodu společně a nerozdílně. Zaměstnavatel a příjemce důchodu se vzájemně vypořádají podle míry zavinění. Spory o vzájemné vypořádání mezi zaměstnavatelem a příjemcem důchodu rozhodují soudy.

Česká správa sociálního zabezpečení se v případě případné solidární odpovědnosti pravidelně neobrací na zaměstnavatele, ale pouze na příjemce důchodu. Případné spory o vzájemné vypořádání jsou svěřeny obecným soudům. Domnívám se přitom, že dané ustanovení lze aplikovat bez ohledu na skutečnost, zda odpovědnost příjemce dávky důchodového pojištění vznikla bez ohledu na zavinění nebo s ohledem na něj, tj. bez ohledu na vznik odpovědnosti dle ustanovení odst. 1 nebo odst. 2 § 118a zopsz. K opačnému názoru srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 96/2006 – 93 ze dne 21. března 2007.

ve vyšší částce, než náležel, má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky.

Výše citované ustanovení obsahuje alternativně formulovanou hypotézu, jejíž všechny tři části dle judikatury²⁴⁵ i výkladu České správy sociálního zabezpečení jsou vázány na podmínku zavinění. Odpovědnostní vztah mezi plátcem důchodu a jeho příjemcem tedy vznikne pouze v případě, že příjemce důchodu nesplní jemu uloženou povinnost zaviněně, tj. alespoň ve formě nevědomé nedbalosti. Základní povinností příjemce důchodu je ohlašovací povinnost, tj. povinnost oprávněného nebo jiného příjemce dávky důchodového pojištění písemně ohlásit plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 zopsz.²⁴⁶ Tato povinnost platí bez ohledu na druh důchodu, platí tedy i pro poživatele důchodů podmíněných dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Česká správa sociálního zabezpečení nicméně respektuje, že po příjemci důchodu nelze spravedlivě požadovat, aby sám zjišťoval, zda se nezměnil jeho zdravotní stav. Pro případ přezkoumávání invalidity je tedy využíván výše zmíněný institut kontrolních lékařských prohlídek, k jejichž provádění jsou povolány samy orgány sociálního zabezpečení. Proto kupříkladu nebude vymáhán přeplatek na invalidním důchodu v případě, že se při kontrolní lékařské prohlídce prokáže, že poživatel důchodu přestal být invalidním (pročež přestal splňovat

²⁴⁵ „Ačkoliv citované ustanovení zde výslovně neuvádí pojem ‚zavinění‘ ani výslovně nehovoří o žádné z jeho forem (tj. úmyslu či nedbalosti), je z jeho jazykového a logicko-systematického výkladu jednoznačně patrné, že odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky je tzv. subjektivní odpovědností.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 35/2010 - 54 ze dne 26. května 2010. Dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 6/2005 - 61 ze dne 16. února 2006.

²⁴⁶ V této souvislosti přichází v úvahu následující konstrukce. Příjemce důchodu splnil ohlašovací povinnost, a byl si tedy vědom, že v jeho případě došlo nebo dojde k zániku nároku na důchod či k náležitému snížení výše důchodu. Příjemce důchodu se tedy splněním své povinnosti v podstatě přiznává ke vědomí případného přijetí důchodu či jeho části neprávem. Ačkoliv je tato konstrukce Českou správou sociálního zabezpečení využívána při nemožnosti prokázání naplnění první alternativy hypotézy ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, v případě soudního přezkumu dochází k jejímu odmítnutí. Osobně se však domnívám, že lze splnění ohlašovací povinnosti posoudit jako indicii vědomosti přijetí důchodu neprávem. Samostatně však tato skutečnost k prokázání vzniku odpovědnosti nepostačuje.

Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval v rozsudku č. j. 3 Ads 20/2007 - 24 ze dne 25. dubna 2007, když v jeho odůvodnění tuto konstrukci odmítl, přičemž uvedl, že: „V dané věci žalobkyně řádně dostala své zákonné ohlašovací povinnosti a liknavost žalované ohledně vydání rozhodnutí nelze podle soudu nyní dávat k tíži žalobkyně. Věc lze uzavřít tak, že krajský provedl správný výklad § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožnil, včetně ochrany dobré víry toho, kdo včas splní svou ohlašovací povinnost.“

podmínky pro trvání nároku na tento druh důchodu) již před provedením kontrolní lékařské prohlídky. Přesněji řečeno nebude ho jistě možno vymáhat pro období do dne konání této prohlídky. V rámci kontrolní lékařské prohlídky se však poživatel důchodu o změně rozhodných skutečností dozví, a bude tedy vědět, že mu důchod, jehož výplata bude toho času trvat, nenáleží. Odpovědnostní vztah proto vznikne nejdříve od tohoto dne.²⁴⁷

Dalším příkladem, který je naplněním druhé alternativy výše uvedené hypotézy, tj. případ přijetí důchodu s vědomím, že se tak děje neprávem, je podmíněno nesprávným rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení o nároku pojištěnce. Lze uvažovat situaci, kdy bude účastníku řízení přiznán důchod v takové výši, která zcela překoná jeho optimistická očekávání, přesto na tuto skutečnost plátce důchodu neupozorní. Tato očekávání se přitom budou opírat zejména o přibližnou znalost průměrné výše daného druhu důchodu a výše důchodů tohoto druhu stanovených v jemu obdobných případech, např. z okruhu jeho spolupracovníků, známých či příbuzných. Jistě nevznikne odpovědnostní vztah v případě očekávání důchodu ve výši, ve které důchod náleží, např. ve výši 10 tisíc Kč měsíčně, a přiznání kupříkladu ve výši 12 tisíc Kč měsíčně. V případě markantnějšího rozdílu (např. násobky) však bude dle mého názoru odpovědnostní vztah na základě této alternativy hypotézy založen. Lze nicméně konstatovat, že Česká správa sociálního zabezpečení ukládá příjemcům důchodů povinnost vrátit přeplatek na důchodu bez ohledu na jejich důvěru

²⁴⁷ „K vrácení neprávem vyplacených částek Nejvyšší správní soud uvedl, že je nutno posuzovat, z jakého důvodu došlo k neoprávněné výplatě důchodu. [...] I kdyby tudíž bylo zjištěno, že podle závěrů posudkových orgánů byl stěžovatelce v minulosti plný invalidní důchod přiznán neprávem v důsledku předchozího posudkového omylu, neměl by plátce důchodu vůči stěžovatelce nárok na vrácení takto vyplacených částek, neboť ta nepochybně pobírala důchod v dobré víře, že jí náleží (z okolností předpokládala, že jí byl důchod vyplácen právem), přičemž žádnou zákonem uloženou povinnost vůči plátcu důchodu nezanedbala ani jinak vědomě nezpůsobila, že jí důchod byl vyplácen neprávem.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 70/2011 - 110 ze dne 18. listopadu 2011.

V případě zjištění zániku invalidity v rámci kontrolní lékařské prohlídky je jistě možné předpokládat, že příjemce důchodu ví, že mu důchod nenáleží vůbec. Obtížnější případ bude představovat situace, kdy bude zjištěno snížení stupně invalidity. Poživatel důchodu sice bude vědět, že mu důchod náleží v nižší výši, konkrétní výši však odhadnout nedokáže. Tento odhad na něm ani nelze spravedlivě požadovat. Bylo by tedy dle mého názoru otázkou, jakou část důchodu mohl poživatel důchodu považovat za vyplacenou neprávem a jakou již nikoliv. K ilustraci otázky možnosti poživatele důchodu seznat míru snížení výše důchodu, který mu po snížení stupně invalidity náleží, blíže srov. poslední stranu kapitoly VI. výpočet výše důchodu či přímo ustanovení čl. II bod. 3 zákona č. 220/2011 Sb.

V praxi ovšem Česká správa sociálního zabezpečení takovou úvahu neprovádí a přísně vychází z odpovědnosti za celý přeplatek.

ve správnost její rozhodovací činnosti, tj. vychází v podstatě z předpokladu absolutní schopnosti oprávněných posoudit správnost jejích rozhodnutí. V případě výše uvedeného přeplatku ve výši 2 tisíc Kč měsíčně by tak byl tento přeplatek vymáhán.

Zbytková alternativa dané hypotézy formulovaná v podobě jiného způsobení přeplatku též předpokládá zavinění. V tomto případě se však musí jednat o zavinění alespoň ve formě vědomé nedbalosti. Nutno podotknout, že dle ustanovení § 118 odst. 1 zospz lze postupovat výhradně vůči příjemci důchodu, a nikoliv vůči jiným osobám, jimž byl důchod vyplacen.²⁴⁸ Obtížnost prokázání zavinění není na tomto místě jistě třeba ilustrovat.²⁴⁹ Pro úplnost je však třeba doplnit, že Česká správa sociálního zabezpečení musí v odůvodnění svého rozhodnutí vždy určit tu alternativu hypotézy ustanovení § 118a odst. 1 zospz, kterou považovala v daném případě za naplněnou. V opačném případě by bylo její rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.²⁵⁰

Dle ustanovení § 118a odst. 2 zospz dále platí, že jestliže byl občan vyplácen starobní důchod a nebyly přitom splněny podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění pro výplatu tohoto důchodu, má plátce důchodu vůči tomuto občanu nárok na vrácení těch vyplacených částek starobního důchodu, které nenáležely. To platí obdobně, zanikl-li nárok na vdovský nebo vdovecký důchod z důvodu uzavření nového manželství nebo nárok na sirotčí důchod z důvodu dosažení 26. roku věku.

Citované ustanovení se vztahuje na rozdíl od ustanovení § 118a odst. 1 zospz pouze na přeplatky na starobních důchodech, pokud je příčinou přeplatku souběh

²⁴⁸ Dle ustanovení § 64 odst. 1zdp se příjemcem důchodu rozumí oprávněný nebo jeho zákonný zástupce anebo zvláštní příjemce. Dle ustanovení § 118 odst. 1 zospz je zvláštním příjemcem dávky důchodového pojištění občan určený rozhodnutím obecního úřadu podle § 10 nebo občan, kterému byl sirotčí důchod vyplácen do dne nabytí způsobilosti dítěte k právním úkonům, a to od tohoto dne.

²⁴⁹ Naplněny musejí být všechny prvky odpovědnosti. Správní soudy zejména akcentují nutnost prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním osoby a vznikem přeplatku. Není výjimkou, že Česká správa sociálního zabezpečení disponuje všemi podstatnými informacemi pro to, aby sama reagovala úpravou výše důchodu, a jednání příjemce důchodu tak nepředstavuje minimálně jedinou příčinu vzniku přeplatku. Zejména se bude jednat o případy, kdy poživatel důchodu splní své povinnosti, důchod je však nadále vyplácen, a on tedy bude mít za to, že mu důchod nadále náleží, neboť plátce důchodu na jeho informace nereagoval úpravou důchodu. Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 65/2003 – 137 ze dne 28. ledna 2005, č. j. 5 Ads 19/2003 - 60 ze dne 20. ledna 2004, č. j. 3 Ads 20/2007 - 24 ze dne 5. dubna 2007.

²⁵⁰ Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 61/2004 - 33 ze dne 12. ledna 2006.

výdělečné činnosti a požívání tohoto důchodu ve smyslu ustanovení § 37 zdp²⁵¹, a na vdovské nebo vdovecké a sirotčí důchody pouze tehdy, došlo-li k zániku nároku na tyto důchody specifikovaným způsobem. Další zásadní rozdíl představuje odlišná konstrukce odpovědnosti, neboť v případě naplnění hypotéz normy obsažené v ustanovení § 118a odst. 2 zospz není ke vzniku odpovědnosti vyžadováno zavinění. Jedná se tedy o odpovědnost objektivní, nad to bez liberačních důvodů.²⁵² Ustanovení tohoto paragrafu je s ohledem na uvedené ve vztahu speciality k ustanovení § 118a odst. 1 zopsz.

Odpovědnostní povinnost, tj. i odpovídající nárok plátce důchodu na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, zaniká uplynutím pěti let ode dne výplaty dávky. Tato prekluzivní lhůta přitom neplyne po dobu řízení o žalobě, výkonu rozhodnutí, nebo jsou-li na úhradu přeplatku prováděny srážky z důchodu nebo ze mzdy nebo placeny splátky na základě dohody o uznání dluhu. K této úpravě pouze poznamenávám, že je třeba sledovat den výplaty dávky a nikoliv období, pro které byly dávky vyplaceny. Například v případě doplatku důchodu, o němž bude později zjištěno, že nenáležel, nebude pro otázku trvání nároku na vrácení přeplatku rozhodné, za jaké období doplatek náleží, nýbrž pouze den poskytnutí tohoto doplatku.

Z procesního hlediska právní úprava předpokládá, že Česká správa sociálního zabezpečení uplatňuje nárok na vrácení přeplatku na důchodu cestou vlastního rozhodnutí, jímž ukládá účastníku řízení povinnost vrátit příslušný přeplatek. Pokud by se jednalo o postup vůči stávajícímu poživateli důchodu, může být přeplatek srážen z důchodu, v ostatních případech přicházejí v úvahu srážky ze mzdy, platu nebo jiného pracovního příjmu; přitom platí obdobně předpisy o výkonu soudních rozhodnutí srážkou ze mzdy.

²⁵¹ Blíže srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 6/2005 – 61 ze dne 16. února 2006 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 16/2003 – 40 ze dne 30. ledna 2004. V praxi ovšem Česká správa sociálního zabezpečení postupuje ve věcech přeplatků na starobních důchodech poměrně často a dlužno dodat že nesprávně dle ustanovení § 118a odst. 2 zospz i v případech, kdy příčinou vzniku přeplatku na tomto druhu důchodu byla jiná skutečnost než ta, že byl důchod vyplácen v rozporu s ustanovením § 37 zdp.

²⁵² Stran výše zmiňovaných rozsudků blíže srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 16/2006 - 40 ze dne 30. ledna 2004.

V neposlední řadě je třeba na tomto místě, byť v rámci této práce opětovně, uvést, že rozhodnutí, jimiž je ukládána povinnost vrátit přeplatek na důchodu dle ustanovení § 118a až 118c zospz, je přípustné napadat námitkami. Ty mají přitom v těchto případech suspenzivní účinek. Dvojinstanční řízení prakticky umožňuje, aby byla věc vyřízena na úrovni správního orgánu, i kdyby se účastník řízení proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení bránil. Do jisté míry však vede tato konstrukce k nadužívání rozhodování v těchto věcech, a to díky využívání „legitimního“ očekávání občanů spočívajícího v subjektivním předpokladu správnosti rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení. Případným námitkám účastníka řízení je totiž vždy možné vyhovět, a věc tak nebude muset být řešena mimo gesci tohoto správního orgánu. Zásadně lze také předpokládat, že podání žaloby proti rozhodnutí ukládajícímu povinnost vrátit přeplatek na důchodu, nebude vůbec (samozřejmě v závislosti na výši stanoveného přeplatku) učiněno. Svou roli jistě sehrává i skutečnost, že poživatel důchodu může subjektivně předpokládat v případě procesní obrany zmenšení vstřícnosti České správy sociálního zabezpečení v budoucnu.

Dále je třeba upozornit na skutečnost, že pravidelně dochází s ohledem na zákonnou konstrukci zániku odpovědnosti za přeplatek na důchodu uplynutím času k situaci, kdy poživatel důchodu vrací i ty splátky důchodu (resp. jejich části), které jsou již prekludované. Jak je již výše uvedeno, dle ustanovení § 118a odst. 3 zospz zaniká nárok na vrácení částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, uplynutím pěti let ode dne výplaty dávky. Jde tedy o lhůtu prekluzivní a objektivní. Tato lhůta sice neplyne po dobu řízení o žalobě a dobu výkonu rozhodnutí, *a contrario* však plyne po dobu vedení správního řízení, tj. i řízení ve druhém stupni. Základní obranou účastníka řízení, kterou přinejmenším dosáhne snížení výše přeplatku²⁵³, je proto podání námitek a využití jejich suspenzivního účinku. Čím déle bude řízení o námitkách trvat, tj. bude se odkládat výkon rozhodnutí, tím se bude úměrně krátit výše přeplatku, na jehož vrácení má Česká správa sociálního zabezpečení nárok. S tímto argumentem

²⁵³ Pokud se jedná o přeplatek, který vznikl i za období, za které lze uvažovat s ohledem na délku propadné lhůty nárok České správy sociálního zabezpečení za zaniklý. Tato pomyslná hranice se s během času posouvá.

sice nebude účastník řízení slavit úspěch u České správy sociálního zabezpečení, lze však předpokládat, že správní soudy budou tomuto výkladu více nakloněny.²⁵⁴

S ohledem na zánik nároku na vrácení důchodu nebo jeho části by po uplynutí doby vymezené v § 118a odst. 3 větě druhé zopsz představovalo zahájení srážek z důchodu nebo ze mzdy nezákonný zásah.²⁵⁵

Oddíl 2. Další povinnosti vrátit přeplatek

Povinnost vrátit přeplatek neplyne pouze z ustanovení §§ 118a až 118c zospz. Z obsahu prvního oddílu této kapitoly je patrné, že způsobilost být odpovědný za přeplatek ve smyslu těchto ustanovení má jen omezený počet subjektů z těch, jimž může být z důchodového pojištění plněno.

Vzhledem ke skutečnosti, že zdp umožňuje poukazování důchodu na účet manžela (manželky) oprávněného u jeho (její) banky²⁵⁶, vyžaduje tato skutečnost odpovídající právní úpravu pro vznik povinnosti vrátit přeplatek ze systému důchodového pojištění. Dle ustanovení § 64 odst. 2 zdp platí, že zemřel-li oprávněný, je manžel (manželka) povinen vrátit plátcí důchodu splátky důchodu oprávněného připsané na takový účet po dni, za který náležela poslední výplata důchodu zemřelého oprávněného. Informaci o úmrtí poživatele důchodu přitom poskytují dle ustanovení § 11 odst. 2 zopsz České správě sociálního zabezpečení příslušné úřady pověřené vedením matrik.

²⁵⁴ V této úvaze lze pokračovat. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení definující výši přeplatku bude totiž v důsledku plynutí času a postupného zániku nároku na části přeplatku nesprávné a nezákonné a jako takové by mělo být správním soudem zrušeno. Prekluzivní lhůta sice během řízení o žalobě nepoběží, ale po rozhodnutí soudu dojde opět k jejímu běhu, a tedy k zániku nároků na další splátky důchodu. Případné rozhodnutí správního soudu by proto muselo být provedeno Českou správou sociálního zabezpečení takřka okamžitě, neboť v opačném případě by již nebylo možné považovat řízení se právním názorem soudu za souladné se zákonem. Právní názor by totiž soud formuloval nezbytně ve vztahu k času vyhotovení rozsudku, resp. na základě odhadu termínu, kdy by rozsudek nabyl právní moci.

²⁵⁵ Blíže srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci králové č. j. 30 Ca 53/2009 - 38 ze dne 26. 3. 2010.

²⁵⁶ Přesněji řečeno na účet banky v České republice nebo pobočky zahraniční banky nebo spořitelního a úvěrního družstva v České republice dle ustanovení § 64 odst. 2 zdp.

Současně je z hlediska povinnosti vracet přeplatky na důchodech právní úpravou předvídána možnost dispozice s peněžními prostředky na účtu jinou osobou než poživitelem důchodu. Dle ustanovení § 64 odst. 5 zdp platí, že má-li právo disponovat s peněžními prostředky na účtu oprávněného jiná osoba než oprávněný, je tato jiná osoba povinna vrátit plátcí důchodu splátky důchodu oprávněného, které byly připsány na takový účet po dni, za který náležela poslední výplata důchodu zemřelého oprávněného. Není-li takové osoby, jsou povinny plátcí důchodu vrátit tyto splátky důchodu postupně manžel (manželka), pokud mu (jí) po zemřelém oprávněném vznikl nárok na vdovecký (vdovský) důchod, a dále děti a rodiče, jestliže žili s oprávněným v době jeho smrti v domácnosti; nelze-li takto vrátit tyto splátky důchodu, považují se tyto splátky důchodu za dluh oprávněného, který se vypořádá v rámci dědictví.

Speciální právní úprava platí i pro případ výplaty důchodů ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče. Dle ustanovení § 116 odst. 3 písm. d) věta druhá zospz je poskytovatel zdravotních služeb povinen v případě úmrtí poživitele důchodu provozovně držitele poštovní licence neprodleně vrátit i částky důchodu přijaté po úmrtí poživitele důchodu.

Speciální režim platí i pro případ poskytnutí záloh na dávky důchodového pojištění. V případě zjištění, že nebyly podmínky pro poskytnutí záloh splněny, je žadatel o poskytnutí záloh povinen tyto zálohy neprodleně vrátit na základě ustanovení § 116 odst. 2 zopsz. V případě přiznání důchodu nedojde k vracení záloh, nýbrž ke zúčtování těchto záloh s přiznanou dávkou.

Některé přeplatky vznikají z povahy věci samé a jejich vzniku není možné ze strany České správy sociálního zabezpečení nikterak předcházet. Jedním z těchto případů je případný rozdíl v náležité výši důchodu v případě osob samostatně výdělečně činných, jelikož v době rozhodování není pravidelně známa výše posledního ročního vyměřovacího základu. Po zjištění výše vyměřovacího základu pro pojistné u těchto osob podle skutečného příjmu ze samostatné výdělečné činnosti se proto výše důchodu přepočte se zřetelem k výši tohoto vyměřovacího základu, a to ode dne přiznání důchodu. Byl-li důchod vyplácen ve vyšší nebo nižší výměře, než náleží

po tomto přepočtu, vyplacené částky důchodu se zúčtují s částkami důchodu náležejícími v nové výši dle ustanovení § 56 odst. 4 zopsz.

Stejně tak bude docházet ke vzniku přeplatků při změnách data, od nichž účastník řízení požaduje přiznání důchodu, na žádost této osoby. Pokud vznikne přeplatek v důsledku postupu dle ustanovení § 86 odst. 4 a 5 zopsz, zúčtuje se spolu s doplatkem nově stanovené výše důchodu nebo se uhradí srážkami z vypláceného důchodu dle ustanovení § 115a odst. 1 zopsz. V případě změny data, od něhož je důchod požadován v rámci řízení o námitkách, bude připadat v úvahu odpovědnost za přeplatek ve smyslu ustanovení § 118a odst. 1 zopsz, případně na základě užití argumentu *a fortiori* (resp. analogie) při aplikaci ustanovení § 115a odst. 1 zopsz.

Na tomto místě je třeba výslovně uvést, že proti jiným rozhodnutím než vydaným dle ustanovení § 118a až 118c zopsz nemají námitky odkladný účinek.

Závěrem je třeba konstatovat, že v případě poskytnutí plnění z důchodového pojištění jiné osobě, než předpokládá zdp a zopsz, se jedná o bezdůvodné obohacení ve smyslu ustanovení § 451 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.²⁵⁷

²⁵⁷ Blíže srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 163/2009 – 70 ze dne 13. dubna 2011. Nutno podotknout, že současná právní úprava již předpokládá v soudem řešeném případě, že se nejedná o bezdůvodné obohacení, ale o veřejnoprávní vztah vzniklý na základě ustanovení § 64 odst. 5 zdp. Obecně má ale citovaný rozsudek vypovídací hodnotu.

Kapitola X. Soudní přezkum rozhodovací činnosti

Poslední kapitola je věnována vybraným otázkám soudního přezkumu rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení a otázkám dalších dopadů výkonu moci soudní na její činnost. Je třeba předeslat, že následující text tuto problematiku s ohledem na téma práce nevyčerpává. Smyslem této kapitoly je poskytnout čtenáři stručný popis možnosti brojit proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení cestou správního soudnictví a předejít mu určitá úskalí této cesty. Obecně lze na tomto místě odkázat na soudní rozhodnutí, jež jsou citována v předchozích kapitolách této práce, neboť již z nich, ačkoliv byla uvedena v kontextu konkrétních aplikačních problémů právní úpravy důchodového pojištění a správní praxe, lze získat představu o rozdílech v přístupech k výkladu práva důchodového pojištění, jež zaujímají soudy a Česká správa sociálního zabezpečení. Snad tato kapitola nebude zatížena neúměrným opakováním již zaznělého. V této souvislosti je proto třeba upozornit na nutnost číst její obsah v kontextu celé práce.

Oddíl 1. Správní soudnictví – žaloba proti rozhodnutí

Kapitola VIII. byla věnována prostředkům nápravy pochybení, kterých se při své činnosti dopustila Česká správa sociálního zabezpečení, na úrovni veřejné správy. Lze přitom shrnout, že tato pochybení jsou zásadně napravitelná na úrovni samotné České správy sociálního zabezpečení. Je tomu tak alespoň v případech rozhodnutí vydávaných *cum clausula rebus sic stantibus*, jež jsou fakticky, a to i se zpětnou působností, změnitelná v režimu ustanovení § 56 zdp. V určitých případech je proto vždy třeba zvažovat, zda je nezbytné věc řešit soudní cestou, či zda není možné dosáhnout nápravy na úrovni orgánů sociálního zabezpečení. Nastíněný postup však nelze užít v případech, kdy Česká správa sociálního zabezpečení rozhoduje o povinnosti vrátit přeplatek na dávce důchodového pojištění. V těchto případech se tedy jako možnost obrany po vyčerpání námitek jeví pouze²⁵⁸ žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 odst. 1 sřs.

²⁵⁸ Pokud nebudeme uvažovat přezkumné řízení, na jehož zahájení ovšem nemá účastník řízení právní nárok, a případně další prostředky nápravy.

Pro úplnost je třeba doplnit, že soudní přezkum je vyloučen v případech rozhodnutí o odstranění tvrdosti předpisů důchodového pojištění a rozhodnutí předběžné povahy²⁵⁹, za něž lze považovat například rozhodnutí o přiznání důchodu v prozatímní výši dle komunitárního práva.²⁶⁰

Dle ustanovení § 7 odst. 2 sřs je ve věcech důchodového pojištění k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje. Žalobu je přitom třeba podat v zákonné lhůtě přímo u příslušného soudu. Platí totiž, že podání žaloby prostřednictvím České správy sociálního zabezpečení nezaručuje včasnost učinění tohoto úkonu.²⁶¹ Projevem vstřícnosti a usnadnění přístupu k soudu představuje skutečnost, že jsou řízení ve věcech důchodového pojištění osvobozena od soudních poplatků.²⁶² Není proto překvapením, že správní soudy ročně rozhodují o přibližně dvou tisících žalobách.²⁶³ Takto vysoký počet žalob s sebou přináší určité důsledky na straně správních soudů. Ty inklinují při rozhodování o těchto žalobách k rozhodování bez nařízení jednání, ačkoliv pro tento postup nejsou zákonné důvody. Jak již však bylo zmíněno, Česká správa sociálního se snaží předcházet tomu, aby jí vydaná rozhodnutí, zejména tedy rozhodnutí o námitkách, mohla být legitimně posouzena jako nepřezkoumatelná.²⁶⁴ Paradoxně je tak vytvářen stav, kdy jsou vydávána rozhodnutí zejména s ohledem na to, jaký přístup by k nim zaujaly správní soudy. Docílení soudního zhodnocení rozhodnutí jako rozhodnutí přezkoumatelného totiž automaticky nezaručuje, že bude rozhodnutí přezkoumatelné pro samotného účastníka řízení. Domnívám se totiž,

²⁵⁹ Blíže srov. ustanovení § 106 odst. 2 zopsz ve spojení s § 70 písm. f) sřs a ustanovení § 70 písm. b) sřs.

²⁶⁰ K materiálnímu pojetí rozhodnutí blíže srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 113/2009 - 46 ze dne 30. března 2010.

²⁶¹ Blíže srov. oddíl 3. kapitoly VII.

²⁶² Blíže srov. ustanovení § 4 a § 11 odst. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶³ „Zatímco před zavedením institutu námitek se pohyboval roční počet žalob přes 3 000, bylo v roce 2011 podáno pouze 2 032 žalob. Za totéž období bylo skončeno 961 všech sporů (tj. meritorních a sporů o dávky podmíněné dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem). Z tohoto celkového počtu sporů bylo úspěšně pro ČSSZ vyřízeno 767 věcí, zbylých 194 případů skončilo v neúspěchu ČSSZ, tedy zrušujícím rozsudkem, případně na vyžádání soudu submisí. ČSSZ tedy byla úspěšná v 79 % sporů a v 21 % byla neúspěšná, což odpovídá i poměru v předchozím období.“ Viz bod 1.4.3. Zprávy o činnosti České správy sociálního zabezpečení za rok 2011 (dostupné ke dni 17. července 2013 na: http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/10D126B2-B120-45BB-8B6E-1A8EFE436390/0/zc_2011.pdf).

²⁶⁴ Blíže srov. oddíl 3. kapitoly VII.

že odůvodnění rozhodnutí musí vždy stran ostatním zákonem požadovaných kvalit vyhovět i požadavku na informativní přiměřenost. Domnívám se, že účastník řízení má právo, aby mu bylo odůvodnění rozhodnutí podáno v jemu přiměřené formě a to včetně přiměřenosti rozsahu sdělovaných informací. Zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí při natolik komplexní a složité právní úpravě jako je právní úprava důchodového pojištění totiž zpravidla vyžaduje značný prostor pro jeho odůvodnění. Rozsah a podrobnost odůvodnění nicméně obvykle stojí v rozporu s přehledností a srozumitelností, a dává tak paradoxně další prostor pro případné nepochopení účastníků řízení. Zejména je třeba v této souvislosti připomenout, že se účastník řízení mimo vlastní odůvodnění seznamuje s osobním listem důchodového pojištění, v případě invalidních důchodu navíc s posudkem lékaře orgánu sociálního zabezpečení.

Jakkoliv lze však dopad snahy správních soudů vnímat negativně, je třeba uvést, že v důsledku reakce České správy sociálního zabezpečení na tento jejich postoj, bylo dosaženo stavu, kdy se správní soudy v naprosté většině případů musejí věnovat důvodnosti žalob, neboť v úvahu připadající podmínky pro rozhodování bez jednání, v podobě, v jaké je vykládali správní soudy, nebývají naplněny.²⁶⁵ Občané tak mají v případě podání žaloby záruku, že se soud bude jejich věcí zabývat meritorně.

Suspenzivní účinek žaloby

Z povahy věci směřuje relativně vysoký podíl žalob proti rozhodnutím, jimž jsou ukládány povinnosti. Nejinak je tomu v případě rozhodnutí, jimiž se ukládá povinnost vrátit přeplatek na dávce důchodového pojištění. Ačkoliv nemá podání žaloby zásadně odkladný účinek, lze v případech poživatelů důchodů předpokládat, že soud žalobě na jejich návrh odkladný účinek přizná. Typicky tomu tak bude v případech vysokých přeplatků na dávkách důchodového pojištění.

²⁶⁵ Dle ustanovení § 76 odst. 1 sřs platí, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem

- a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,
- b) 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,
- c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Uspokojení žalobce

Výjimku z meritorního přezkumu, která je v podmínkách České správy sociálního zabezpečení, nikoliv příliš často, ale přece jen, využívána, představuje uspokojení žalobce předtím, než soud vydá rozhodnutí ve věci. Právní úprava²⁶⁶ umožňuje, aby správní orgán navrhl v reakci na podanou žalobu vydání vlastního rozhodnutí, jímž bude dle jeho názoru žalobce uspokojen. Žalobce má následně možnost se k návrhu žalovaného správního orgánu vyjádřit a přijmout jím navrhované řešení, nebo jej odmítnout. V podmínkách České správy sociálního zabezpečení může najít tato právní úprava uplatnění v případech, kdy žalobce uplatňuje dosud neznámé a zjevně přesvědčivé a pravdivé důkazy (typicky o době pojištění). Vzhledem ke změně právní úpravy možnosti podání žaloby i prostřednictvím správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, bude tato situace přicházet v úvahu poměrně často. Česká správa sociálního zabezpečení se v případě projeveného nesouhlasu s jejím rozhodnutím přímo u soudu nemá možnost s obsahem tohoto nesouhlasu dříve seznámit, a nemůže tak sama posoudit, zda jsou dány důvody pro postup dle ustanovení § 56 zdp. Namísto toho se věcí zabývá, ačkoliv mnohdy zbytečně, jako první v pořadí správní soud. Předcházení nepřiměřenému zatěžování správních soudů nicméně může navzdory změně soudního řádu správního napomoci sama Česká správa sociálního zabezpečení. V rozhodnutích lze v rámci poučovací povinnosti stručně uvést eventualitu v podobě postupu dle ustanovení § 56 zdp včetně podmínek pro tento postup. Typicky půjde o ta rozhodnutí, jež jsou vydávána při neprokázání tvrzené doby pojištění. Lze totiž předpokládat, že se účastník řízení neztotožní se závěrem České správy sociálního zabezpečení, bude dál tvrdit, že získal jistou dobu pojištění a navrhne další důkazy na podporu tohoto tvrzení. V takovém případě by se účastník řízení měl s ohledem na existenci možnosti postupu dle ustanovení § 56 zdp obrátit nejdříve na orgán sociálního zabezpečení, a nikoliv na soud.

Česká správa sociálního zabezpečení však pravidelně uvádí v rozhodnutích o námitkách v rámci poučení²⁶⁷ pouze možnost brojit proti jejím rozhodnutím žalobou ve správním soudnictví. Vzhledem ke skutečnosti, že uvádění možnosti podat žalobu

²⁶⁶ Ustanovení § 62 sřs a § 153 správního řádu.

²⁶⁷ Z materiálního pohledu je informace uváděna v poučení, z formálního pohledu je uváděna mimo graficky oddělenou část rozhodnutí, jež je nadepsána poučení.

není zákonem²⁶⁸ požadováno, jde v uvedených případech dle mého názoru o poučení, které je, je-li takto samostatně formulováno, možná až zbytečně návodné. Uvádění odkazů na možný postup dle ustanovení § 56 zdp se sice v rozhodnutích České správy sociálního zabezpečení v některých případech vyskytuje, nejde však o projev pro příslušné případy zavedeného pravidla, ale spíše o projev nahodilosti.

Závazný právní názor

Správní soud, zrušuje-li napadené rozhodnutí, zavazuje svým právním názorem Českou správu sociálního zabezpečení pro další řízení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 sřs.²⁶⁹ Zdánlivě lze předpokládat, že dané ustanovení nečiní v praxi větších potíží, alespoň v případě důchodového pojištění tomu tak ovšem vždy být nemusí. Pochopení problematiky důchodového pojištění vyžaduje porozumění jeho systematickosti a komplexnosti. Tento požadavek přitom není kladen pouze na správní orgány, nýbrž i na správní soudy. V případě, že správní soud dospěje k závěru o nutnosti zrušit napadené rozhodnutí, musí se vypořádat s úkolem dostatečně přesně zformulovat vlastní právní názor, jímž se bude Česká správa sociálního zabezpečení v dalším řízení povinně řídit. Nutno podotknout, že zpravidla nepostačí pouhé uvedení výsledku, ke kterému má správní orgán dojít, ale je třeba uvést i jednotlivé kroky, které má správní orgán na této cestě učinit. V opačném případě může snadno dojít k situaci, kdy nezbude než konstatovat, že je rozsudek soudu neproveditelný, neboť výsledku, kterého má být dle v něm vysloveného právního názoru dosaženo, nelze v souladu se zákonem dosáhnout.

Jako nepřezkoumatelné proto posoudil Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, když ve svém rozsudku č. 1390/2007 Sb. NSS²⁷⁰ (značeném „Důchodové pojištění: signifikace multiplikace při aplikaci legální regulace administrativní jurisdikcí“) krajskému soudu vytkl, že: *„Vlastní důvody rozhodnutí nejsou seznatelné; krajský soud sice stěžovatelku zavázal k tomu, aby provedla znovu*

²⁶⁸ Blíže srov. ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu.

²⁶⁹ Blíže srov. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní, 1. vydání. Praha : 2004, 182 - 184 s.

²⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 20/2003 – 24 ze dne 24. srpna 2005.

výpočet výše starobního důchodu, ale stanovil pouze výsledek, jehož je třeba se výpočtem dobrat, aniž naznačil, jakou interpretací dotčených právních ustanovení lze dospět k požadovanému výsledku (nebo aniž naznačil matematický postup, jímž lze dospět k výsledku $12 \times 90 = 1081$). Pokusila-li se pak stěžovatelka v kasační stížnosti takový výpočet provést, skončila na tom, že při respektování ostatních soudem nezpochybnovaných údajů to nebude možné.²⁷¹ Obecně pak Nejvyšší správní soud k otázce kvality formulace závazného právního názoru soudu poznamenal, že „je přirozeným požadavkem na soudní rozhodnutí, aby právní důvody byly zřetelně, dostatečně a srozumitelně – třeba i stručně – vyloženy.“²⁷²

Riziko nesprávně formulovaného právního názoru představují i případy, kdy právní názor zavazuje správní orgán pouze k učinění určitých kroků, výsledek tohoto postupu však zůstává explicitně nevyjádřen, neboť je jako zcela samozřejmý předpokládán. Ústavní soud tak v případě, v němž vydal náleží Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012, zavázal Českou správu sociálního zabezpečení přesvědčen o výhodnosti vlastní interpretace práva pro stěžovatele k hodnocení určité doby pojištění jako doby pojištění, jež byla získána v České republice.²⁷³ Ačkoliv se zřejmě měl výklad Ústavního soudu projevit ve zvýšení důchodu jeho poživatele, v konkrétním případě tomu tak nebylo. Naopak by při akceptaci interpretace Ústavního soudu musel nutně být stěžovateli přiznán důchod v relativně nižší výši. V daném případě tak Česká správa sociálního zabezpečení závazný výklad Ústavního soudu odmítla s odkazem

²⁷¹ Právní věta uveřejněná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a na jeho internetových stránkách (http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=25111; ke dni 15. července 2013) zní: „Aby bylo dostáno elementárním principům aritmetického paradigmatu, musí být příslušné nositelce důchodového pojištění krajským soudem optikou příslušného ustanovení jednoduchého práva též naznačeno, jakými numerickými modalitami má být dospěno k předmětnému resultátu na multiplikačním půdorysu (in concreto: $12 \times 90 = 1081$).“

²⁷² Tamtéž.

²⁷³ Předmětem výkladu byl článek 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 (publikované ve Sbírce zákonů ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 228/1993). Dané ustanovení obsahuje pravidla pro hodnocení dob pojištění (zabezpečení) získaných do rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky.

Dále srov. čl. 15 Správního ujednání o provedení smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení publikované ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 117/2002 Sb.m.s.

K alternativní a dle mého názoru přesvědčivější argumentaci svědčící v neprospěch možnosti přiznávání tzv. dorovnání českých a slovenských důchodů srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 52/2009 – 88 ze dne 31. srpna 2011 a č. j. 3 Ads 130/2008 – 204 ze dne 25. srpna 2011.

na oprávněné zájmy pojištěnce a na skutečnost, že postupem podle nálezu Ústavního soudu by byl účastník řízení ve svých důchodových nárocích poškozen snížením důchodu.²⁷⁴

Z uvedených příkladů je zřejmé, že soud musí dbát při formulování vyslovovaného právního názoru zvýšené obezřetnosti, neboť musí vždy uvažovat, zda jednotlivé kroky, k nimž zaváže Českou správu sociálního zabezpečení, povedou k jím zamýšlenému výsledku či zda lze zamýšleného výsledku v intencích právních předpisů a jeho právního názoru na konkrétní právní normu vůbec dosáhnout. Zjednodušeně řečeno je třeba rozhodovat při vědomí relativní nepředvídatelnosti důsledků vlastních právních názorů a usilovat o co možná nejvyšší omezení této nepředvídatelnosti.

Kasační stížnost

Vzhledem k širší důvodů, pro něž lze podat kasační stížnost,²⁷⁵ lze konstatovat, že tento opravný prostředek není navzdory své doktrinální klasifikaci využíván mimořádně, nýbrž poměrně frekventovaně.²⁷⁶ Je tomu tak alespoň ze strany občanů. Česká správa sociálního zabezpečení k hojnému podávání kasačních stížností

²⁷⁴ Postup České správy sociálního zabezpečení byl nezákonný, nicméně dle mého názoru taktický a zdánlivě dokonce i odvážný a dbající zájmů stěžovatele. Pouze zdánlivě dosahoval těchto kvalit proto, že Česká správa sociálního zabezpečení zastává ve věci dlouhodobě opačný právní názor a v konkrétním případě se jí tak naskytla příležitost pro poukázání na do té doby nezpochybněné tvrzení o všeobecné (pro pojištěnce) výhodnosti dorovnávání důchodů, tj. pro poukázání na to, že interpretace Ústavního soudu může vést i v neprospěch pojištěnců. Ústavní soud tak s ohledem na skutečnost, že stěžovatel nebude mít zájem na požívání nižšího „ústavně konformního“ důchodu, prakticky ztratil možnost se k nepředpokládaným důsledkům své interpretace dále vyjádřit.

K otázce (stupňů) závaznosti judikatury blíže srov. 1. Bobek, M., Kühn, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013.

²⁷⁵ K důvodům kasační stížnosti blíže srov. ustanovení § 103 odst. 1 sřs, případně Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M. Soudní řád správní, 1. vydání. Praha : 2004, 257 až 263 s.

²⁷⁶ Dle informací dostupných z internetových stránek Nejvyššího správního soudu bylo podáno v roce 2012 2955 kasačních stížností.

(http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2012&menu=190; ke dni 17. července 2013)

Dle mnou učiněného součtu jednotlivých údajů o nápadu kasačních stížností za jednotlivé měsíce roku 2012 bylo podáno přes 210 kasačních stížností ve věcech důchodového pojištění. (<http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=InfoSoudList&menu=187&year=2012&month=1&day=>; ke dni 17. července 2013; přičemž hodnota proměnné značené v adrese „month“ definuje sledovaný měsíc).

nepřístupuje.²⁷⁷ S ohledem na téma práce na tomto místě nezbývá na samostatný výklad ke kasační stížnosti prostor, dovolím si však alespoň vyjádřit názor, že právě značná aktivita Nejvyššího správního soudu nemalou měrou přispívá ke zdokonalování fungování rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení a nutí krajské soudy k meritornímu přezkoumávání rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění.

Oddíl 2. Ústavní soud

Otázkám důchodového pojištění se věnuje nebyvale často i Ústavní soud. Již v prvním oddílu jsem zmínil otázku tzv. dorovnání²⁷⁸, na které lze, řečeno s nadsázkou, demonstrovat, že jednoduché právo nemusí být vždy až tak jednoduché. Na příkladu tzv. dorovnání však lze demonstrovat i další skutečnost, a to nejednotnost soudního výkladu. Zatímco Česká správa sociálního zabezpečení zastává v této otázce shodný právní názor s Nejvyšším správním soudem, Ústavní soud nahlíží na otázku tzv. dorovnání opačně. Pro popis geneze interpretačních sporů není v této práci prostor, je nicméně třeba akcentovat několik okolností, které mají obecnější význam.

Předně je třeba poznamenat, že rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení zprostředkovaně ovlivňuje nejen soudní moc České republiky, ale rovněž činnost Soudního dvora Evropské unie, jenž se vyjadřuje k výkladu a aplikaci práva Evropské unie v otázkách důchodového pojištění v režimu řízení o předběžné otázce.²⁷⁹ S ohledem na migraci pojištěnců lze přitom předpokládat, že se frekvence poskytování výkladu Soudním dvorem Evropské unie bude zvyšovat.

Další skutečností, kterou je třeba akcentovat, je jeden z důvodů zmíněné nejednotnosti soudních výkladů. Tento stav je do značné míry způsoben nedostatečnou podrobností právního názoru vysloveného Ústavním soudem, jenž usiluje o pro pojištěnce obecně pozitivní výklad. Pro mnohost a různorodost

²⁷⁷ Jistě tomu není tak proto, že by byli občané se svými žalobami v takové míře neúspěšní. Přesto dle bodu 1.4.3. již citované Zprávy o činnosti České správy sociálního zabezpečení za rok 2011 podala Česká správa sociálního zabezpečení za rok 2011 jen 12 kasačních stížností.

²⁷⁸ Viz zejména poznámka pod čarou č. 273.

²⁷⁹ Viz čl. 267 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Landtová proti České republice, C-399/09, ze dne 22. června 2011.

skutkových okolností v případech jednotlivých pojištěnců však nelze předpokládané důsledky aplikace takto formulovaného právního názoru zobecňovat. Je třeba opětovně zdůraznit potřebu formulovat závazný právní názor v takové podobě, aby mohl být proveditelný a aby v co možná nejnížší míře připouštěl, ba spíše sám vyžadoval, svou vlastní interpretaci. „V nález ze dne 2. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 476/09 (N 81/53 SbNU 23) Ústavní soud ve vztahu k precedentní závaznosti nálezů Ústavního soudu poukázal na funkci obecných soudů poskytovat ochranu právům fyzických a právnických osob. Uvedl, že nerespektování názoru Ústavního soudu vysloveného v jeho předchozích nálezech má vždy za následek i porušení práva na spravedlivý proces v jeho časové dimenzi, neboť doba, o kterou se prodlužuje soudní řízení v důsledku projednání nezbytné ústavní stížnosti, kasačního zásahu Ústavního soudu, jakož i nového projednání věci obecnými soudy, je dobou označitelnou za zbytečné průtahy v soudním řízení přičitatelné na vrub obecného soudu.“²⁸⁰ Kritika Ústavního soudu by však byla na místě pouze v případě, že jeho v daném případě konečný právní názor bude formulován tak, aby vyhověl výše uvedeným požadavkům. V opačném případě se nelze dalším průtahům vyhnout.

V konkrétním případě dokonce Ústavní soud věrný při interpretaci objektivní teleologické výkladové metodě²⁸¹ přiměl zákonodárce reagovat na jím opakovaně vyslovovaný právní názor změnou zdp.²⁸² Obecnost právního názoru Ústavního soudu výstižně ilustruje do zdp s účinností ode dne 28. 12. 2011 doplněné ustanovení § 106a.

Dle jeho znění platí, že za doby důchodového zabezpečení získané před 1. 1. 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. 10. 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní

²⁸⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1012/10 ze dne 12. srpna 2010.

²⁸¹ Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 41/02 ze dne 28. ledna 2004. K teleologickému výkladu blíže srov. např. Wintr, J. Metody a zásady interpretace práva. Praha : Auditorium, 2013, 123 až 167 s.

²⁸² Zákon č. 428/2011 Sb.

Republiky, přihlédnout pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§ 61).

Právní názor Ústavního soudu byl natolik obecný, že ani zákonodárce nebyl schopen jednoznačně formulovat, co pod tzv. dorovnáním Ústavní soud rozumí, a proto ho definoval demonstrativním neuzavřeným výčtem. K otázce důsledků výše citovaného ustanovení pak lze uvést následující.

Související procesní překážka je uvedena v ustanovení čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., tj. že žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, řízení o nich se zastaví.

Ačkoliv lze chápat výše citované doplnění zdp s ohledem na kontext přijetí právní úpravy jako *ex post* autoritativní výklad mezinárodní smlouvy a souvisejících právních předpisů, jedná se o formalizovaný projev aktuální (evidentně v této otázce trvalé) vůle zákonodárce. Navzdory tomu Ministerstvo práce a sociálních věcí s ohledem na následnou judikaturu, v níž Ústavní soud *obiter dictum* naznačil svůj negativní postoj k této změně zdp, právní názor ústavního soudu nadále respektuje.²⁸³ Tento postoj se projevuje v kladném vyřizování žádostí o odstranění tvrdostí, za něž Ministerstvo práce a sociálních věcí považuje, že Česká správa sociálního zabezpečení

²⁸³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012. Konkrétně Ústavní soud uvedl: „Byla-li účelem přijetí ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. reakce na důsledky rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 s "derogačními" důsledky vůči judikatuře Ústavního soudu, pak nelze než uzavřít, že nosným důvodem tohoto nálezu Ústavního soudu, jímž je konstatování postupu *ultra vires* ESD v předmětné věci, je založena obsolescence uvedených zákonných ustanovení (§ 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb.), a to na základě právního principu *cessante ratione legis cessat lex ipsa* (odpadnutím účelu zákona zaniká samotný zákon).

Nepřikročil-li Ústavní soud k zahájení řízení o kontrole norem u § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., stalo se tak z toho důvodu, že v posuzované věci nebyly naplněny podmínky postupu podle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tj. předmětná zákonná ustanovení nebyla uplatněna v řízeních, z nichž vzešla ústavní stížnost napadená rozhodnutí.“

Ústavní soud odkazem na neexistenci účelu zákona prakticky nově pojímá subjektivní teleologický výklad (interpretační metodu poskytující odpověď na otázku vůle zákonodárce) tak, že se jako určující namísto vůle zákonodárce zjišťuje vůle Ústavního soudu.

postupuje dle předmětných ustanovení.²⁸⁴ Ministerstvo práce a sociálních věcí a současně i Česká správa sociálního zabezpečení tedy vědomě porušují zdp, a to výhradně proto, že Ústavní soud, a to výslovně pouze *obiter dictum*, příslušná ustanovení zdp posoudil jako rozporná s ústavním pořádkem.

Na konkrétním příkladu tak lze demonstrovat pochybnou platnost interpretačních metod sledujících obecné a abstraktní souvislosti v případě, kdy je vykládána právní úprava, jež není nepodobná technické normě. Hranice mezi obecně správným (spravedlivým) a nesprávným (nespravedlivým) výkladem je totiž s ohledem na aplikovatelnost právního názoru na bezpočet skutkových eventualit velice obtížně seznatelná. Právě s ohledem na tuto skutečnost je třeba trvat na velice přesně formulovaných právních normách, které umožňují k jejich spravedlivému výkladu užít jazykové metody interpretace bez nutnosti užití zejména (objektivně) teleologického výkladu, resp. výkladu *e ratione legis*. Tohoto požadavku, resp. obtížnosti jeho naplnění, si je dle mého názoru alespoň částečně vědom i Ústavní soud, jenž se vyslovil v otázkách posuzování ústavnosti právních předpisů týkajících se sociálních práv ve prospěch vlastní zdrženlivosti a obezřetnosti, když konstruoval „*jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti. Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř následujících kroků:*

1. *Vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu.*
2. *Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.*
3. *Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.*
4. *Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný*

²⁸⁴ Resp. projevoval, neboť lze předpokládat, že Česká správa sociálního zabezpečení byla nucena v otázce aplikace předmětných ustanovení zaujmout s ohledem na podřízenost Ministerstvu práce a sociálních věcí identický právní názor a v současnosti již žádosti o tzv. dorovnání neodkládá.

*(racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*²⁸⁵

Zejména čtvrtý bod klade dle mého názoru limity objektivně teleologickému výkladu, jenž je ve zřejmém rozporu s výsledky subjektivního teleologického výkladu, tj. představuje limity negace vůle zákonodárce. Přesto však Ústavní soud v případě tzv. dorovnání usiluje prostřednictvím nálezů o ústavních stížnostech pojištěnců o prosazení vlastního, jakkoliv chvályhodného, výkladu práva, resp. o jeho dotvoření.²⁸⁶ Využívá k tomu přitom tezi o precedenční závaznosti jeho aktů. V případě dotváření práva nicméně není kladen důraz na precedenční charakter nálezů Ústavního soudu na místě. Výstižně se k této otázce vyjádřil Nejvyšší správní soud, když uvedl, že „Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Z takto formulovaného ustanovení doktrína (zastávaná především Ústavním soudem samotným) dovozuje, že právní názory vyslovené v nálezech Ústavního soudu mají nejen bezprostřední, ale i precedenční závaznost a dotvářejí tak systém psaného práva. Pokud měla stěžovatelka toto na mysli, bylo by možno s ní v jejích názorech na relevanci nálezů Ústavního soudu souhlasit. K tomu je ovšem nutno vzápětí dodat, že precedenční závaznost nálezů může být uplatňována jen potud, pokud Ústavní soud rozhoduje v mezích ustanovení čl. 87 Ústavy, kde jsou taxativně vypočteny jeho pravomoci. Ústavní soud tak může v tomto případě právo buď v souladu s Ústavou a Listinou interpretovat, nebo může vystupovat v roli tzv. negativního zákonodárce a právní normy pro rozpor s ústavním pořádkem rušit. Ústavní soud však nemůže (ani v rámci řízení o ústavní stížnosti) pozitivní právní normy vytvářet, neboť by tím zasahoval do pravomoci zákonodárce a narušoval princip dělby moci. Pravidlo, podle něhož lze jen českým státním příslušníkům započítat v českém systému důchodového pojištění pro účely jejich důchodových nároků dobu pojištění získanou do 31. 12. 1992 bez ohledu na příslušnost k hodnocení těchto dob podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, je ovšem právě takovouto pozitivní právní normou vytvořenou judikaturou Ústavního soudu, která není přímo obsažena

²⁸⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. dubna 2012.

²⁸⁶ S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud již nemá kompetenci posoudit ústavnost normy komunikované mezinárodní smlouvou. Blíže srov. ustanovení § 71a zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

v žádném právním předpisu a k níž nelze dospět, jak bylo vyloženo výše, ani jakkoliv volnou interpretací kteréhokoliv ustanovení zákona o důchodovém pojištění, mezinárodní smlouvy či předpisu Evropské unie.

Aplikace nálezů Ústavního soudu by zde byla v současné době zřetelně v rozporu i s vůlí zákonodárce, který se pokusil přijetím novely zákona o důchodovém zabezpečení normotvorbu Ústavního soudu eliminovat a ustanovením § 106 a) zákona o důchodovém pojištění přiznávání dalších vyrovnávacích příspěvků zamezit. Norma vytvořená nálezy Ústavního soudu je tedy nejen v rozporu s čl. 4 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a od vstupu České republiky do Evropské unie s čl. 3 nařízení č. 1408/71 a čl. 4 nařízení č. 883/04, ale nyní i s konkrétním ustanovením zákona, které upravuje tutéž problematiku. Je tedy zřejmé, že precedenční účinky nálezům Ústavního soudu v této otázce přiznat nelze a nebylo to možné ani k datu vydání napadeného správního rozhodnutí.²⁸⁷

Závěrem této kapitoly lze konstatovat, že rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení není, ačkoliv by se tomu tak mohlo zdát, ovlivňována výkonem soudní moci pouze v pozitivním smyslu. Jedním z předpokladů dobrého provádění důchodového pojištění je totiž jednotnost v přístupu soudního přezkumu této činnosti. Jen stěží však lze této kvality dosáhnout při sporech vrcholných institucí dvou soudních soustav.

²⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 173/2011 – 71 ze dne 3. července 2013.

Závěr

V rámci předchozích kapitol jsem se pokusil postihnout takové skutečnosti, na základě jejichž znalosti si lze učinit obecný, věrný, zároveň však i podrobný obraz o rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění. Tato představa by měla reflektovat zejména složitost, systematicčnost, vnitřní provázanost a vysokou míru podrobnosti právní úpravy důchodového pojištění (včetně úpravy procesněprávní), jež může činit při interpretaci až nečekané obtíže. Dále by měla tato představa zohlednit požadavek na rychlou reakci systému důchodového pojištění na nastání jím předpokládaných sociálních událostí, tj. požadavek na rychlost rozhodování správního orgánu. Současně je třeba uvažovat i mnohočetnost rozhodování obdobných případů, a tedy požadavek na dodržení zásady *de similibus idem est iudicandum*, a to zejména s ohledem na znesnadnění přijetí pozdější změny interpretace legitimním očekáváním pojištěnců v případě, že se původní, s ohledem na vysoký počet případů rychle za ustálený považovaný, výklad ukáže jako chybný. V této souvislosti je nezbytné uvažovat i možnost prominutí nesplnění zákonných podmínek cestou odstranění tvrdosti předpisů důchodového pojištění, tj. přímé zásahy do rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení provedené ministrem práce a sociálních věcí. Nelze přehlédnout ani vliv správního soudnictví a vliv Ústavního soudu na rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení. Zejména je přitom třeba vést v patrnosti medializaci z tohoto pohledu vděčných rozhodnutí vrcholných soudů a ji doprovázející zjednodušování a následné vyvolávání zkreslených představ a očekávání u pojištěnců. Pouze jsou-li uvažovány všechny uvedené skutečnosti, lze mít představu o rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení za přiblíženou.

Výraznou část práce jsem věnoval snaze upozornit na nezbytnost užití jiného než jazykového výkladu právních norem upravujících důchodové pojištění. Tyto normy mají sice téměř technický charakter vyvolávající dojem, že je jimi podrobně upravena veškerá pestrost reality života, skutečnost je však jiná. Alibistická a snad jsem dostatečně zdůraznil, že i nespravedlivá a nezákonná, snaha delegovat odpovědnost správního orgánu za komplexní výklad právní normy na správní soudy, případně na nadřízené správní úřady, je dle mého názoru neakceptovatelná. Z hlediska metod

interpretace komplexní a rozumný výklad, jež činí úřední osoba, nemůže být chápán jako projev osobní odvahy, nýbrž výhradně jako povinné vyhovění zavedenému standartu rozhodování. Aby však bylo posouzení takového jednání jako zcela běžného možné, je třeba, aby správní orgán vytvořil pro takové jednání jisté předpoklady. Těmi je nastavení takového motivačního rámce, který nebude na jedné straně vést u úředních osob při interpretaci k obavám z odchýlení se od textu zákona a kterým bude současně zajištěna konzistentnost rozhodovací činnosti. Jedině zajištění těchto podmínek může být předpokladem racionální rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení. Konzistentnost rozhodování musí být v odůvodněných případech zajištěna zejména v předstihu, a to prostřednictvím funkční platformy pro diskutování právních názorů jednotlivých úředních osob v rámci níž bude na konkrétní otázku aplikace práva formulována konkrétní, zpětně seznatelná a vnitřně závazná odpověď. Současně je potom třeba průběžnou kontrolou zajišťovat nejen dodržování požadavku na konzistentnost rozhodovací činnosti, ale i ověřování možnosti změny aplikační praxe. Na vnitřní metodický pokyn k výkladu určitého ustanovení právních předpisů je totiž třeba nahlížet sice jako na závazný, nikoliv však jako na definitivní. Stávající aplikační praxe má být systematicky falzifikována, nikoliv verifikována. V případě zjištění nedostatků má být zvolený přístup přehodnocen a nedostatky mají být odstraněny.

Výrazně je třeba při výkladu zohlednit i požadavek na hospodárnost rozhodovací činnosti. Vždy je třeba vážit jak náklady správního orgánu, tak náklady účastníků řízení. Zejména je přitom třeba vést v patrnosti, že Česká správa sociálního zabezpečení rozhoduje vysoké počty skutkově obdobných případů, při jejichž řešení musí postupovat obdobně, tj. i obdobně hospodárně. Chybné posouzení hospodárnosti zaváděného postupu se může snadno projevit například enormním nárůstem agendy, čímž dojde ke zpomalení všech rozhodovacích procesů. Rychlost řízení je přitom jedním ze základních požadavků, které je třeba naplnit, aby bylo možné hodnotit systém důchodového pojištění jako funkční. Jedině dostatečně rychlá reakce na zdp předpokládanou sociální událost může přispět k jejímu řešení. S ohledem na tuto potřebu lze dokonce slevit i z požadavku na zjištění skutečného stavu věci. Domnívám se tedy, že zásada materiální pravdy má v případě aplikace právních norem důchodového pojištění v některých případech ustoupit požadavku rychlosti řízení.

Tohoto názoru jsem zejména s ohledem na skutečnost, že účinky rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení lze zpětně měnit, neboť příslušná rozhodnutí (vyjma rozhodnutí ukládajících povinnost vrátit přeplatek na důchodu) jsou vydávána *cum clausula rebus sic stantibus*. Chybné, byť pravomocné rozhodnutí má tedy Česká správa sociálního zabezpečení možnost, resp. povinnost, sama napravit. Dalším argumentem ve prospěch upřednostnění požadavku na rychlost řízení představuje možnost využití řádného opravného prostředku, jenž nemá suspenzivního účinku. Reakce důchodového systému tedy není jeho uplatněním pozastavována. V případném řízení o námitkách lze naopak již pak více trvat na přednosti zásady materiální pravdy, neboť v této části řízení o žádosti o dávku důchodového pojištění nebývá zpravidla řešena otázka samotné možnosti reakce systému důchodového pojištění, nýbrž pouze míra této reakce. Zpravidla tedy nebývá řešena otázka přiznání důchodu, ale pouze výše tohoto důchodu. Třetí argument na podporu tohoto závěru vychází z mechaniky výpočtu výše důchodu. Do tohoto výpočtu totiž vstupují data, která nutně nemusejí reflektovat odchylky zjištění skutkového stavu. Určité odlišnosti v rozsahu zjištění skutkového stavu se tedy nemusejí do výše důchodu vůbec promítnout. Kupříkladu rozdílnost zjištění, že pojištěnec získal 30 let a 10 dnů, nebo 30 let a 150 dnů pojištění, nebude mít vliv na stanovovanou výši důchodu. Obě tyto skutkové okolnosti budou totiž zohledněny hodnotou 30 let pojištění. Dokazování pravdivosti jen jedné z těchto variant se tedy legitimně jeví jako zcela nevhodné a z hlediska požadavku na rychlost rozhodnutí věci jako zbytečné.

Při zjišťování skutečného stavu věci je Česká správa sociálního zabezpečení poměrně přísně věrná formalismu. Tento přístup bych hodnotil jako správný, nicméně pouze v případě, představoval-li by pouhé východisko pro hodnocení důkazů. Mému přístupu přitom částečně odpovídá i právní úprava důchodového pojištění, jež např. obsahuje pravidla pro hodnocení tzv. vyloučených dob pro případ, že se České správě sociálního zabezpečení nepodaří zjistit příjmy pojištěnce. V jiných případech ovšem zospz vychází z formalismu legální důkazní teorie. Tento přístup má nicméně svá snadno rozpoznatelná úskalí. Typicky doklad prokazující trvající nezaopatřenost dítěte v podobě potvrzení o studiu představuje příklad snadného zneužití formalismu při posuzování trvání nároku na sirotčí důchod. V každé škole dostupné formuláře, jejichž vyplněná podoba je účastníkům řízení známa z předchozího prokazování trvání nároku

na sirotčí důchod, není obtížné vyplnit, a důkaz trvající nezaopatřenosti tak padělat. Jako další příklad může posloužit rodný list dítěte a čestné prohlášení matky žádající o zápočet doby péče o dítě. Lze si totiž jen stěží přestavit, že by byla tato náhradní doba pojištění orgánem sociálního zabezpečení zjišťována i jinak, aniž by přitom vznikly konkrétní důvodné pochybnosti o věrohodnosti čestného prohlášení nebo přímo o jeho pravdivosti. Skutečností nicméně je, že v případě důvodných pochybností o pravdivosti či věrohodnosti těchto důkazů Česká správa sociálního zabezpečení legální důkazní teorii opouští a zjišťuje skutečný stav věci všemi možnými prostředky. Osobně se však domnívám, že je-li možné upustit od formalismu v neprospěch účastníků řízení, je povinností České správy sociálního zabezpečení odchýlit se od formálního pojetí dokazování i v jejich prospěch. Tím spíše má zásada volného hodnocení důkazů své místo v případech, kdy nelze zákonem předepsaný důkaz vůbec provést. Tak tomu je typicky v případech prokazování skutečností, které nastaly dávno před vedením řízení nebo v případech, kdy lze s dostatečnou mírou pravděpodobnosti mít za to, že skutečnost nastala, ale příslušný důkaz byl zničen (např. s ohledem na zaplavení archivu v rámci povodní atp.).

Legální důkazní teorie má sice v případě práva důchodového pojištění své místo dané potřebou efektivního provádění důchodového pojištění. Formalismus této teorii vlastní totiž umožňuje zvýšení efektivity. Je však dle mého názoru třeba, aby si byla Česká správa sociálního zabezpečení vždy vědoma toho, že formalismus abstrahuje od pravdy, resp. spravedlnosti. Potenciální výhody formalismu jsou vyváženy jeho stejně velkými potenciálními nevýhodami. Přínos formalismu v podobě urychlení dokazování a zvýšení kapacitních možností rozhodování může být stejně tak užitečný, jako zrádný. Domnívám se proto, že pokud panují důvodné pochybnosti o pravdivosti povinného důkazu, bude vždy třeba dokazování doplnit, a to bez ohledu na skutečnost, zda tyto pochybnosti panují ve prospěch pojištěnce nebo v jeho neprospěch. V konečném důsledku by pak mělo vždy platit pravidlo v *in dubio pro reo*, nikoliv naopak.

Pro případy nezjištění skutkového stavu v takové podobě, aby bylo možné určitou a z hlediska důchodového pojištění relevantní skutečnost zohlednit ve prospěch pojištěnce, jakož i pro ostatní případy, kdy je zjištěn skutečný, nýbrž

z pohledu pojištěnce nepříznivý, stav věci, právní úprava důchodového pojištění zavádí institut tzv. odstranění tvrdosti. Využití tohoto institutu bude obvykle představovat poslední možnost pojištěnce pro dosažení jím vyžadované reakce systému důchodového pojištění. Vzhledem k procesněprávní úpravě tohoto institutu pak představuje tzv. odstranění tvrdosti projev nepřezkoumatelného, tj. ve svém důsledku fakticky absolutního, správního uvážení. Z hlediska práva obecně se ovšem o absolutní správní uvážení nejedná, neboť právní limity užití tohoto institutu jsou stanoveny požadavkem na ústavně konformní výkon státní moci respektující principy demokratického právního státu. Je však třeba dodat, že pro případ překročení těchto limitů neexistuje právní sankce. Vnitřně je potom rozhodovací činnost tohoto charakteru limitována požadavkem na obdobný postup v obdobných případech, jenž vyžaduje s ohledem na pestrost reality světa přijímání dalších a dalších extralegálních, resp. morálních, kritérií a metakritérií. Tato kritéria přitom zaručují faktickou limitní nekonzistentnost rozhodovací činnosti, neboť nelze předpokládat, že ministr práce a sociálních věcí bude schopen aplikovat všechny jím vytvořené metanormy jednotlivých řádů konzistentně. V praxi však bude ministr rozhodovat spíše intuitivně, na základě emocí a sentimentů než na základě výsledku logického uplatnění soustavy jím vytvořených kritérií a morálních norem, takže ke ztrátě konzistentnosti dojde o to dříve. Svět intuicí či morálka jsou totiž podstatně méně koherentní, a rozhodování podle těchto systémů je proto mnohem spíše nekonzistentní než rozhodování podle práva. S ohledem na uvedené je třeba v případech posuzování tvrdostí právních předpisů důchodového pojištění zachovávat zdrženlivost. Shledání tvrdosti v jednom případě bude totiž nezbytně vyžadovat náležitě přesvědčivé odůvodnění neshledání tvrdosti v podobném (nikoliv obdobném) případě. Tím spíše však nelze souhlasit s tím, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti nejsou vůbec odůvodňována.

Přes veškerá úskalí, která s sebou výše popsany institut přináší, je třeba konstatovat jeho potřebnost. Charakter právní úpravy vycházející z požadavku maximální pojmové preciznosti s sebou totiž přináší extrémní rozdíly v důsledcích aplikace těchto pojmů. Čím více je pojmové preciznosti docíleno, tím spíše bude docházet k pokládání otázky, zda je taková aplikace práva spravedlivá, resp. zda je vlastní právo spravedlivé. Otázkou bude, proč by například jen jediný nezískaný den pojištění měl představovat spravedlivou bariéru pro přiznání důchodu. Otázka

spravedlivosti takto ostré hranice přitom není řešitelná interpretací příslušné právní úpravy, ale pouze cestou odstranění tvrdosti aplikované právní úpravy. Při aplikaci práva se ukáže, že příliš ostré hranice je, abstraktně řečeno, s odkazem na hodnotu spravedlnosti třeba zpětně rozmazat. Dle mého názoru má být právě institut odstranění tvrdosti projevem legitimního požadavku spravedlivosti práva, tj. požadavku, jemuž není při tvorbě obecných právních norem prakticky možné dostat. Tímto účelem je přitom ministr práce a sociálních věcí při rozhodování limitován. Jeho rozhodnutí musí být aktem spravedlnosti. Pravdou však je, že jedinou zárukou kvality tohoto druhu rozhodovací činnosti je morální integrita ministra. V prostředí velice pojmově precizních právních norem výrazně omezujících možnosti výkladu a v prostředí, jež je nepřátelské vůči možnosti judikovat *contra legem*, nicméně má dle mého názoru institut odstranění tvrdosti, tj. právem aprobovaná možnost preference (byť vždy subjektivní) morálky před zákonností, své místo. Je však třeba dodat, že tohoto názoru jsem pouze s ohledem na skutečnost, že odstranění tvrdosti je aktem vstřícnosti k pojištěnci, tj. není možné odstraněním tvrdosti postupovat v neprospěch pojištěnce. Absolutní možnost preference morálky před zákonností by byla nepřijatelná.

Jak jsem uvedl výše, současná povaha právní úpravy důchodového pojištění vyžaduje prostředky jejího zpětného zmírnění. Zejména při posuzování nároku na důchod platí *tertium non datur*. Důchod lze buď přiznat, nebo nepřiznat. V této práci jsem kritizoval skutečnost, že současný systém zásadně reflektuje míru „zaslouženosti“ důchodu pouze v rámci určování jeho výše. Domnívám se totiž, že není rozumného důvodu pro to, aby nebyl umožněn i vznik nároku na část důchodu, a to v poměru skutečně získané doby pojištění k zákonem určené výši doby pojištění potřebné pro vznik nároku na (celý) důchod. Současně by ale samozřejmě bylo nezbytné zavést mechanismus zohledňující požívání tohoto důchodu v relaci k trvající aktivní účasti v systému důchodového pojištění.

Kriticky je třeba nahlížet i na skutečnost, že se Česká správa sociálního zabezpečení obvykle zdráhá změnit vlastní správní praxi, přestože nelze mít objektivně za to, že je zavedena v té nejsprávnější podobě. Správní praxe by zásadně v takovémto případě měla být změněna. Domnívám se však, že je vždy třeba vážit, zda se

potenciální změna soudní praxe promítne ve prospěch či v neprospěch adresátů veřejné správy. Lze sice konstatovat, že správní praxe je pro otázku *quid iuris* v konečném důsledku konstitutivní, ale v případě jejího nesprávného, resp. nezákonného, zavedení si je tuto okolnost třeba předně přiznat a nehledat umělé konstrukce na podporu dosavadního právního názoru. Zásada legality totiž principiálně představuje vyšší hodnotu než princip legitimního očekávání. Vždy je však třeba vážit nakolik bude změna ve prospěch dodržení legality představovat prospěch pro adresáty veřejné správy.

Ke sledování principu legitimního očekávání se pozoruhodně vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud, když naznačil, že tento princip by mohl být sledován i v případech jednotlivých poživatelů důchodů, jejichž nárok na důchod sice zanikl, ale dlouhá doba požívání důchodu zakládá jejich legitimní očekávání pokračování výplaty tohoto důchodu. Tato okolnost by tedy měla představovat jistou, byť zřejmě ne nepřekonatelnou překážku pro odnětí důchodu. S aplikací principu legitimního očekávání tímto způsobem se však ztotožnit nemohu. Nejvyšší správní soud by si měl být dle mého názoru více vědom vlastní autority a přesvědčivosti jím formulovaných nebo přejímaných myšlenek. V případě, že by se rozhodl princip legitimního očekávání tímto způsobem uplatnit, měl tak učinit. V opačném případě se měl zachovat více obezřetně a neměl daný interpretační postup vůbec naznačovat.

Rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení je ovlivňována výkonem soudní moci. Pozitivní vliv má však činnost soudů pouze tehdy, pokud se soudy zbytečně nevyhýbají meritornímu přezkumu rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení a jejich rozhodování vykazuje znaky konstantnosti. V rámci správního soudnictví výrazně k naplnění obou těchto požadavků přispěl Nejvyšší správní soud. Kladně ovšem nelze hodnotit jeho spory s Ústavním soudem ve věci výkladu přípustnosti tzv. dorovnání. Zatímco Ústavní soud přistupuje k této otázce v roli funkcionalisty, tj. zastánce přednosti objektivně teleologického výkladu sledujícího jím poznané a interpretované *ratio legis*, a připouští tzv. dorovnání, Nejvyšší správní soud využívá při aplikaci relevantních právních norem více metod aplikace, lze jej označit za metodologického pluralistu, a tzv. dorovnání odmítá. V této otázce se, jak jsem uvedl, ztotožňuji s právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Lze na ní ovšem demonstrovat i riziko přílišné preference objektivního teleologického výkladu, neboť tyto úvahy představují prostředek legitimizace soudcovské svévole; prostředek upřednostnění osobní morálky soudce před morálkou ostatních, zejména před morálkou zákonodárce. Objektivní teleologická metoda není falzifikovatelná a z tohoto pohledu by mohla být posouzena na rozdíl od ostatních výkladových metod dokonce jako nevědecká. V případě jejího nadužití při výkladu pojmově precizní právní normy tato vlastnost vystupuje o to viditelněji do popředí. Přesto Ústavní soud zvolil v otázce posouzení přípustnosti dorovnání tento funkcionalistický přístup a přes přesvědčivou argumentaci Nejvyššího správního soudu i následnou jednoznačně projevenou vůli zákonodárce na jeho užití trvá. Dlužno dodat, že k posilování právní jistoty by nepřispěl ani samotný fakt, že Ústavní soud a Nejvyšší správní soud zaujmají zcela protichůdné právní názory. Orgány sociálního zabezpečení totiž v takové chvíli nemají jistotu poznání s výkonem soudní moci konformního výkladu právních předpisů.

Kromě zprostředkování představy o rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení a doporučení možných zlepšení této činnosti jsem se pokusil i o apel na bdělost pojištěnců. Základním rysem problematiky důchodového pojištění totiž je, že se dotýká každého v průběhu jeho života, byť s různou intenzitou. Analyzovaná rozhodovací činnost České správy sociálního zabezpečení přitom vychází z rekapitulace takřka celého tohoto období. Zohlednění dlouhotrvající účasti v systému důchodového pojištění a míry této účasti se sice projevuje ve spravedlivějším určení výše dávky důchodového pojištění, zároveň však tento přístup představuje riziko důkazní nouze. Této nepříjemné okolnosti lze nicméně s předstihem čelit, a to ve spolupráci s orgány sociálního zabezpečení prostřednictvím průběžného seznamování se s relevantními informacemi formou informativních osobních listů důchodového pojištění. Úspěšnost tohoto apelu již musí každý čtenář posoudit sám.

Požadavek určité míry bdělosti a opatrnosti by ovšem měli pojištěnci naplňovat i ve vztahu k ostatním formám důchodového zajištění, zejména pak k účasti v systému důchodového spoření. Jakkoliv slovo spoření vzbuzuje dojem nominální prosperity a vyloučení ztráty, není tomu tak. Zavádějícím názvem nejsou ovšem důvody pro opatrnost vyčerpány. V této práci jsem se těmito důvody stran jediného nevěnoval. Kládl jsem důraz jen na riziko potenciálních změn příslušné právní úpravy v budoucnu.

Již v současnosti je totiž možné sledovat proběhnuvší změny v systému důchodového pojištění, tj. v systému, jenž je plně zaveden a plně v provozu. Obdobné a zřejmě ještě bouřlivější změny lze dle mého názoru tím spíše očekávat u zcela nové právní úpravy důchodového spoření. Rozdíl spočívá v tom, že zatímco v případě povinného důchodového pojištění nezbývá než se se změnami právní úpravy průběžně smiřovat, v případě systému důchodového spoření lze změny důvodně předvídat a zvažovat, zda by bylo výhodné se jim v budoucnu, a to již povinně, podřizovat. Ponechávám nicméně na čtenáři, aby sám zvážil, zda je zkušenost s vývojem právní úpravy důchodového pojištění přenosná na právní úpravu důchodového spoření.

Závěrem této práce cítím potřebu dodat, že jsem záměrně přistoupil ke zpracování daného tématu kriticky a cíleně jsem popsal a zkritizoval ty projevy a souvislosti rozhodovací činnosti České správy sociálního zabezpečení, které tento přístup vyžadují. Jedině trvale kritický postoj totiž může vést ke zlepšení. Nesmí ovšem vést k pocitu zmaru. Většina rozhodovacích procesů probíhá uspokojivě, o čemž svědčí mimo jiné i osud figuranta neúspěšně žádajícího o invalidní důchod, jehož role jsem se zhostil. Pojištěnci tedy nemusejí propadat skepsi. Pokud by však ani mé vysvětlení možného celkového vyznění této práce nezamezilo dostavení se tohoto neblahého pocitu, lze doporučit přečtení libovolného veřejnosti směřovaného propagačního materiálu z dílny samotné České správy sociálního zabezpečení.

Summary

In this rigorous thesis I tried to mediate a general and at the same time a true and detailed picture about decision-making activities of the Czech social security administration upon benefits from pension insurance. This notion should especially reflect a nature of pension insurance legislation which is significant for its high level detailed or rather nearly technical normative character. Even if apparent limits for interpretation are set hereby, it is necessary to consider how far these limits reach. A significant part of the thesis was devoted to draw reader's attention to the need to use more interpretive methods than to rely on the grammatical interpretation only.

The mentioned technical legal nature gives rise to the impression that every single relevant (from the pension insurance point of view) part of life is regulated clearly in respective norm. But it is necessary to point out that reality is different and this essential fact has to be accepted. But the Czech social security administration still has not accepted this approach to interpretation itself and insists on the use of grammatical method mainly. In my opinion, this approach is a display of unjust, illegal and unacceptable efforts to keep shifting the responsibility for comprehensive and reasonable interpretation to the courts or to the Ministry of labour and Social Affairs. I assert that reasonable interpretation based on more methods must not be considered a sign of personal courage of particular official, but the compulsory meeting standard for decision making.

Furthermore, this idea I tried to mediate should take into account the requirement for a quick response of the pension insurance system to occurred social event. Only a quick reaction of the Czech social security administration could represent an effective solution for such events. At the same time it is requisite to consider a quantity of cases and the requirement for deciding in compliance with the principle *de similibus idem est iudicandum* and with respect to the legitimate expectation established by the stable and predictable decision-making practice. For the question *quid iuris*, at least from the point of view of an individual, the practice of the Czech social security administration is eventually constitutive.

Seznam pramenů

Literatura:

1. **Bobek, M., Kühn, Z. a kol.** Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013;
2. **Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch A.** Teorie práva. 2. přepracované vydání. Praha : ASPI Publishing, 2004;
3. **Brejcha, A.** článek Litispence v řízení o dávkách důchodového pojištění. PaZ. - Právo a zaměstnání, číslo 9, 1995;
4. **Gerloch, A.** Teorie práva. Plzeň : Vyd. A nakl. Aleš Čeněk, 2009;
5. **Jan, F., Holländer, P., Šimíček, V.** Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007;
6. **Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.** Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011;
7. **Hendrych, D. a kol.** Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012;
8. **Koldinská, K.** Sociální právo, 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007;
9. **Koldinská K., Pikorová G., Švec L., Tomeš I.** Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007;
10. **Kühn, Z.** Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2002;
11. **Melzer, F.** Metodologie nalézání práva, Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011;
12. **Mazanec, M.** Správní soudnictví, Praha : Linde, 1998;
13. **Pavlíček, V. a kol.** Ústavní právo a státověda, II. Díl, Ústavní právo České republiky. Část. 2. Praha : Linde, 2004;
14. **Příb, J. a Voříšek, V.** Důchodové předpisy s komentářem, 7. aktualizované vydání, Olomouc : ANAG, 2012;
15. **Sobek, T.** Argumenty teorie práva. Praha : Ústav státu a práva, 2008;
16. **Sobek, T.** Právní myšlení. Kritika moralismu. Praha : Ústav státu a práva, 2011;
17. **Tröster, P. a kol.** Právo sociálního zabezpečení. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010;

18. **Vedral, J.** Správní řád. Komentář, 1. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2006;
19. **Veřejný ochránce práv – ombudsman.** Důchody. Zahájení řízení o přiznání dávky důchodového pojištění. Sbor. VOP – Sborník stanovisek č. 4, Důchody, 2009;
20. **Voříšek, V.** Zákon o důchodovém pojištění. Komentář, 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012;
21. **Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.** Soudní řád správní, 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004;
22. **Wintr, J.** Metody a zásady interpretace práva. Praha : Auditorium, 2013.

Judikatura:

Ústavního soudu sp. zn.:

- Pl. ÚS 19/91 ze dne 21. prosince 1993,
- Pl. ÚS 12/94 ze dne 12. dubna 1995,
- Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. února 1997,
- Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. prosince 1997,
- IV. ÚS 525/02 ze dne 11. listopadu 2003,
- Pl. ÚS. 41/02 ze dne 28. ledna 2004,
- II. ÚS 154/04 ze dne 23. srpna 2004,
- II. ÚS 487/03 ze dne 11. května 2005,
- II. ÚS 348/04 ze dne 9. června 2005,
- IV. ÚS 1777/07 ze dne 18. prosince 2007,
- I. ÚS 520/06 ze dne 23. ledna 2008,
- IV. ÚS 568/06 ze dne 22. června 2009,
- IV. ÚS 610/06 ze dne 22. června 2009,
- Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010,
- III. ÚS 1012/10 ze dne 12. srpna 2010,
- Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012,
- Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. dubna 2012.

Soudního dvora Evropské Unie:

rozsudek ve věci Landtová proti České republice, C-399/09, ze dne 22. června 2011,
rozsudek ve věci Anderle proti České republice, no. 6268/08, ze dne 17 února 2006.

Nejvyššího správního soudu č. j.:

4 Ads 11/2003 - 31 ze dne 29. května 2003,
2 Ads 9/2003 ze dne 25. června 2003,
2 Ads 58/2003 - 75 ze dne 4. prosince 2003,
5 Ads 19/2003 - 60 ze dne 20. ledna 2004,
5 Ads 16/2006 - 40 ze dne 30. ledna 2004,
5 Ads 65/2003 - 137 ze dne 28. ledna 2005,
3 Ads 26/2004 - 48 ze dne 16. března 2005,
3 Ads 15/2004 - 54 ze dne 9. března 2005,
2 As 53/2004 - 76 ze dne 21. dubna 2005,
5 As 22/2004 - 52 ze dne 27. června 2005,
1 Ads 20/2003 - 24 ze dne 24. srpna 2005,
1 Ads 10/2003 - 86 ze dne 31. října 2005,
3 Ads 61/2004 - 33 ze dne 12. ledna 2006,
6 Ads 6/2005 - 61 ze dne 16. února 2006,
6 Ads 58/2005 - 44 ze dne 12. července 2006,
3 Ads 15/2006 - 49 ze dne 25. října 2006,
3 Ads 96/2006 - 93 ze dne 21. března 2007,
3 Ads 20/2007 - 24 ze dne 5. dubna 2007,
4 Ads 7/2007 - 50 ze dne 19. dubna 2007,
3 Ads 20/2007 - 24 ze dne 25. dubna 2007,
4 Ads 24/2006 - 173 ze dne 26. dubna 2007,
3 Ads 50/2006 - 29 ze dne 9. května 2007,
6 Ads 87/2006 - 36 ze dne 28. srpna 2007,
7 Afs 54/2006 - 155 ze dne 16. listopadu 2008,

6 Ads 35/2008 - 37 ze dne 20. listopadu 2008,
3 Ads 88/2008 - 173 ze dne 27. listopadu 2008,
6 Ads 103/2008 - 83 ze dne 19. března 2009,
6 Ads 26/2009 - 67 ze dne 6. května 2009,
4 Ads 181/2008 - 41, ze dne 14. srpna 2009,
6 Ads 88/2006 - 159 ze dne 24. února 2010,
4 Ads 113/2009 - 46 ze dne 30. března 2010,
3 Ads 35/2010 - 54 ze dne 26. května 2010,
5 As 64/2008 - 155 ze dne 1. června 2010,
6 Ads 90/2010 - 90 ze dne 8. září 2010,
3 Ads 78/2010 - 93 ze dne 27. října 2010,
3 Ads 25/2011 - 128 ze dne 3. března 2011,
3 Ads 77/2011 - 49 ze dne 10. března 2011,
4 Ads 163/2009 - 70 ze dne 13. dubna 2011,
3 Ads 47/2011 - 74 ze dne 8. července 2011,
3 Ads 130/2008 - 204 ze dne 25. srpna 2011,
6 Ads 52/2009 - 88 ze dne 31. srpna 2011,
6 Ads 94/2011 - 54 ze dne 31. srpna 2011,
4 Ads 70/2011 - 110 ze dne 18. listopadu 2011,
5 Afs 63/2011 - 109 ze dne 2. února 2012,
4 Ads 120/2011 - 51 ze dne 28. března 2012,
6 Ads 97/2012 - 28 ze dne 28. listopadu 2012,
6 Ads 162/2012 - 38 ze dne 29. května 2013,
3 Ads 173/2011 - 71 ze dne 3. července 2013.

Poslanecká sněmovna, sněmovní tisky:

č. 121/0, poslanecká sněmovna, 2. volební období, 1996 – 1998,
č. 435/0, poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006 – 2010,
č. 533/0, poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006 – 2010,

č. 277/0, poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010.

Internetové zdroje:

1. http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/A1301F7E-24AD-4CF9-8650-52EE3B158EE2/0/cssz_vz_2012.pdf,
2. <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/2012-02-03-počet-vsech-duchodcu-mezirocne-vzrostl-o-54-tisic.htm>,
3. http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/A1301F7E-24AD-4CF9-8650-52EE3B158EE2/0/cssz_vz_2012.pdf,
4. <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/2012-09-05-761-stoletych-a-starsich-obcanu-eviduje-v-zari-2012-ceska-sprava-socialniho-zabezpeni.htm>,
5. <http://www.mpsv.cz/cs/9840>,
6. http://www.mpsv.cz/files/clanky/15969/vi_2013-46783.pdf,
7. http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=25111,
8. http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2012&menu=190,
9. http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/10D126B2-B120-45BB-8B6E-1A8EFE436390/0/zc_2011.pdf,
10. <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=InfoSoudList&menu=187&year=2012&month=1&day=;>

ostatní:

závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50/2006,

závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 30/2006,

vnitřní předpisy České správy sociálního zabezpečení.

Abstrakt

Tato práce se zabývá problematikou aplikace práva důchodového pojištění. Jejím předmětem tedy není pouze samotná právní úprava důchodového pojištění, tato práce je mnohem spíše věnována interpretaci práva důchodového pojištění a jejím limitům daným specifickou povahou právních předpisů, aplikační praxi a mechanice rozhodovací činnosti. V jejím rámci je kladen důraz na otázku dokazování, jež má při rozhodování ve věcech důchodového pojištění svá specifika. V této souvislosti práce akcentuje časový rámec dokazování, jenž si vyžaduje aplikaci i již neplatných právních předpisů. Zvláštní pozornost je pak věnována užití institutu odstranění tvrdosti a roli morálky v podmínkách pojmově precizních právních norem. Sepsáním této práce jsem formuloval zejména argumenty ve prospěch užití metodologického interpretačního pluralismu namísto lpění na jazykovém výkladu, k němuž svádí až technický charakter právních předpisů, pro preferenci principu hospodárnosti a rychlosti řízení před principem materiální pravdy v některých opodstatněných případech a pro nezbytnost věcného soudního přezkumu formulujícího závazný právní názor v takové podobě, že jej nebude již Česká správa sociálního zabezpečení muset dále složitě interpretovat. Závěry formulované v této práci se opírají o analýzu právních předpisů, odbornou literaturu, judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu a v neposlední řadě o vlastní zkušenost s rozhodováním České správy sociálního zabezpečení získanou jak v roli úřední osoby, již je svěřen výkon rozhodovací činnosti v druhém stupni správního řízení, tak v pozici účastníka řízení.

Abstract

This thesis deals with the application of the law on pension insurance. Thus its subject is not only the legislation itself, but this thesis is much rather devoted to the interpretation of law on pension insurance and to the limits given by the nature of the legislation, to the application practices and to the analysis of decision-making mechanism. Within the framework of this thesis the emphasis is put on the question of evidence. In this context, the work underlines the time frame of facts required to be proven and the requirement for application of already void legislation. Special attention is paid to the use of a special decision-making procedure which allows to forgive requirements for meeting legal conditions in particular cases. In this thesis I formulate arguments in favor of using the methodological pluralism rather than strict clinging to a grammatical method of interpretation, arguments for preferring principle of procedural efficiency to investigative principle in some justifiable cases and for precisely expressed binding legal opinions made by courts as outcomes of judicial review. Conclusions formulated in this thesis are based on an analysis of the legislation, literature, judicial decisions (especially made by the Supreme Administrative Court), and last but not least on the basis of my own experience with decision-making of the Czech Social Security Administration gained in a role of an official and also an applicant.

Klíčová slova: Česká správa sociálního zabezpečení, rozhodování, důchodové pojištění

Key words: Czech Social Security Administration, deciding, pension insurance