

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Důchod ano, ale jen cum clausula rebus sic stantibus

Stalo se oblíbeným tématem předpovídat nejistou budoucí funkčnost státního systému důchodového pojištění, a tedy prorokovat v současnosti ekonomicky aktivním osobám nejistý budoucí (starobní) důchod vyplácený z tohoto systému. Tato prorocství se přitom opírají o předpoklad stávající jistoty výplaty důchodů jejich současným poživatelům. Vyvolat v člověku jemu nepříjemný dojem budoucí nejistoty lze totiž pouze tehdy, vytvoří-li se mu iluze současné jistoty. Jistota požívání důchodu je však skutečně pouze iluzí. Není tomu tak sice s ohledem na tzv. nepříznivý demografický vývoj, jenž si dle předpovědí vynutí (resp. vynucuje) změny právní úpravy, ale jenž se již současného poživatele (starobního) důchodu stěží dotkne, ale je tomu tak s ohledem na právní úpravu, jež umožňuje změnit poměry nastolené pravomocným rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení.

Pro účely tohoto článku budu uvažovat situaci pojištěnce, jemuž byl již důchod přiznán, a to Českou správou sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“). Druh důchodu nebude v zásadě rozhodný. Pokud bude rozhodný, bude druh důchodu výslovně uveden.[1] Jako orgán sociálního zabezpečení budu primárně uvádět ČSSZ. Bude tomu tak s ohledem na písemnou úspornost umožněnou používáním zavedené zkratky a zároveň s ohledem na skutečnost, že ČSSZ rozhoduje o důchodech většiny pojištěnců, je tedy v této souvislosti nejvíce reprezentativním orgánem sociálního zabezpečení. V zájmu zachování alespoň relativní čtivosti a limitovaného rozsahu článku se rovněž pokusím abstrahovat od popisu a užívání některých specifických institutů. Zásadně proto například nebudu rozlišovat nárok na výplatu důchodu a nárok na důchod či datum přiznání důchodu a datum, od něhož byl důchod přiznán apod. Odhlédnutí od těchto institutů bude vyžadovat jistá zjednodušení, přesto se však domnívám, že budou ku prospěchu věci.

Změna pravomocného rozhodnutí

ČSSZ přizná účastníku řízení svým rozhodnutím důchod. Učiní tak na základě zjištění skutkového stavu, o němž nebudou panovat důvodné pochybnosti. Důchod bude účastníkovi vyplácen na základě (předběžně) vykonatelného a posléze i pravomocného rozhodnutí. S odstupem času však ČSSZ zjistí, že jí vydané (ač zákonné) rozhodnutí bylo nesprávné.[2] Podle toho, v jaké podobě se ona nesprávnost projevila, bude muset ČSSZ reagovat na dané zjištění podle ustanovení § 56 zákona č. [155/1995](#) Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zdp“). Byl-li důchod přiznán v nižší výši, než měl být dle zákona přiznán, bude třeba jej zvýšit, byl-li přiznán ve vyšší výši, bude třeba jej snížit a byl-li přiznán, aniž tomu tak mělo dle zákona být, nezbude než důchod odejmout. Pro doplnění je třeba uvést, že byl-li by účastníku řízení důchod odepřen, ačkoliv mu náležel, bude třeba pojištěnci důchod přiznat.[3]

Zdp tedy umožňuje opravu od počátku nesprávného, byť pravomocného, rozhodnutí. Zároveň však umožňuje, resp. vyžaduje, i reakci ČSSZ na změnu skutkového stavu, ke které dojde kdykoliv v době požívání důchodu. Platí tedy, že ČSSZ povinně zasáhne do poměrů, které nastolila svým pravomocným rozhodnutím, a to vždy tehdy, zjistí-li, že se změnila skutečnosti rozhodné pro trvání požívání důchodu. Typicky bude touto okolností smrt poživatele důchodu. V případě invalidních důchodů připadá v úvahu změna invalidity, v případě vdovského důchodu (z tohoto pohledu ukvapené) uzavření nového manželství, v případě sirotčího důchodu odpadnutí podmínky

nezaopatřenosti atd. Pokud tedy bude zjištěno, že důchod nenáleží ve výši zavedené výplaty, bude snížen, resp. zvýšen, případně odňat.[4]

Právní úpravě obsažené v ustanovení § 56 zdp odpovídá i úprava v zákoně č. [582/1991](#) Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zopsz“). Dle ustanovení § 81 odst. 2 platí, že 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. Zároveň dle ustanovení § 81 odst. 1 věta první zopsz platí, že řízení o přiznání dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti. A contrario by tedy nemohlo být řízení o přiznání důchodu zahájeno z moci úřední. Tak tomu ovšem není. Citovaná ustanovení jsou stížena opomenutím možné situace, kdy dojde k odepření důchodu neprávem. V režimu ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp by přitom měl být důchod v takovém případě přiznán. Z povahy věci tomu však nemůže být pouze na žádost, ale musí tomu tak být i z moci úřední. V opačném případě by totiž byla úprava dle citovaného ustanovení zcela nadbytečná, neboť náprava nesprávného zamítnutí žádosti o důchod by vždy musela spočívat jen ve využití možnosti podání nové žádosti o důchod. Jinak řečeno, ČSSZ by nemohla z moci úřední napravit skutečnost, že neprávem žadateli o důchod tento důchod odepřela, a to jenom proto, že by neměla oporu v zákoně pro zahájení příslušného řízení. Tento výklad tedy vede k absurdním závěrům, a je proto třeba jej odmítnout. Ustanovení § 81 odst. 1 zopsz je nezbytné vykládat tak, že řízení o přiznání důchodu lze zahájit i z moci úřední, a to v případě, byl-li důchod předtím neprávem odepřen.[5]

Lze tedy shrnout, že pravomocné rozhodnutí ČSSZ nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté, je vydáváno tzv. *cum clausula rebus sic stantibus*, a je proto možné jej, a to zásadně i zpětně, měnit. Přesněji řečeno není měněno vlastní rozhodnutí, ale jsou měněny poměry, které toto rozhodnutí zakládá.

Základní limity změny nastolených poměrů

Výše popsaná reakce důchodového systému na změny pro tuto reakci rozhodných skutečností a na případná pochybení ČSSZ není neomezená. Zákon naopak těmto změnám poměrů stanoví přísné limity.

Obecně lze shrnout, že pokud pojištěnec požívá důchod v nižší výši, než mu náleží, bude třeba změnit tento stav se zpětnou účinností, a to zásadně od počátku. Příslušná právní úprava tohoto režimu je obsažena v ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zdp. Zásadně od počátku bude třeba poměry změnit tehdy, pokud byl příčinou jejich z pohledu souladnosti s hmotněprávní úpravou neuspokojivého stavu nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení (případný postup dle zákona č. [82/1998](#) Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebude postupem dle zopsz dotčen). Takovýmto nesprávným postupem bude typicky nesprávné právní posouzení zjištěné skutečnosti nikoliv jako doby pojištění nebo nezohlednění rozhodné skutečnosti známé ČSSZ z její úřední evidence. Pouze zásadně od počátku lze důchod zpětně přiznat nebo zvýšit vzhledem k ustanovení čl. II bodu 14. zákona č. [306/2008](#) Sb. Dle jeho znění se totiž důchod nebo jeho zvýšení za dobu před 1. lednem 2009 doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008 [tj. v rozsahu 3 let - RR]. Nejzazším možným termínem zpětné změny poměrů je tedy neděle 1. 1. 2006.

V ostatních případech bude možné dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) věta druhá zdp důchod nebo jeho zvýšení doplatit nejvýše pět let nazpět, a to ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení, přičemž pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně (specifické případy stavení lhůty). Byť limit stanovený na 1. 1. 2006 platí i pro tyto případy, prakticky se s ohledem na dnešní datum a délku lhůty uplatní jen v případech, kdy byla lhůta po dostatečnou dobu

stavena.

V případech, kdy se zjistí, že systém důchodového pojištění je vůči pojištěnci nelegálně štědrý, zdp stanoví limity taktéž. Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a), c) zdp platí, že se změna poskytování důchodu bude moci projevit až ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl důchod vyplacen. V této souvislosti je třeba podotknout, že důchody jsou zásadně vypláceny do budoucna, a proto pravidelně nastane situace, která bude ČSSZ v novém rozhodování limitovat. Kupříkladu dne 15. 1. 2013 ČSSZ zjistí, že důchod vyplácí neprávem, již však bude poukázána měsíční splátka důchodu pro období od 25. 1. 2013 do 24. 2. 2013. Výrok rozhodnutí v dané situaci tedy bude moci znít pouze na odnětí důchodu ode dne 25. 2. 2013, a to bez ohledu na to, po jak dlouhou dobu je důchod neprávem vyplácen.

Další limity změny nastolených poměrů

Vedle výše uvedených limitů lze sledovat i další, některé zatím pouze teoretické limity. Jeden z těchto praktických je obsažen v ustanovení § 81 odst. 3 zopsz. Dle tohoto ustanovení platí, že zahájení řízení o dávku důchodového pojištění brání tomu, aby v téže věci probíhalo jiné řízení. Zahájením řízením o dávku důchodového pojištění je přitom třeba rozumět jak řízení o přiznání důchodu, tak řízení o změně poskytování nebo výše již přiznaného důchodu ve smyslu předchozích odstavců citovaného ustanovení. Poživatel důchodu v předtuše vydání jemu nepříznivého rozhodnutí má tedy možnost předejít zahájení řízení z moci úřední prostřednictvím vlastní žádosti, a to nejlépe žádosti o zvýšení vypláceného důchodu. Lze například uvažovat situaci, kdy je poživatel důchodu vyzván za účelem posouzení trvání jeho invalidity a jejího stupně k dostavení se na kontrolní lékařskou prohlídku. V případě, že by bylo při této příležitosti například zjištěno, že došlo ke snížení stupně invalidity, mohl by ještě poživatel důchodu stihnout požádat o zvýšení důchodu, čímž by zabránil ČSSZ v tom, aby zahájila na základě výsledku kontrolní lékařské prohlídky řízení z moci úřední, jehož výsledkem by bylo snížení výše důchodu. Poživatel důchodu by v této situaci mohl být však podezříván z toho, že věděl, že je mu důchod vyplácen ve vyšší výši, než mu náleží, neboť jednal již s vědomím výsledku kontrolního lékařského posouzení. Tato okolnost by teoreticky mohla sehrát svou roli v otázce odpovědnosti za vzniklý přeplatek. Odpovědnost by přitom bylo možné shledat nejdříve ode dne, kdy byl poživatel důchodu seznámen s výsledkem kontrolní lékařské prohlídky.

Aby nemohl být poživatel invalidního důchodu účinně podezírán z toho, že vědomě požívá vyšší důchod, než mu náleží, bylo by mu možné doporučit, aby žádost podal těsně předtím, než se kontrolní lékařské prohlídce podrobí. Velice obtížně by pak bylo možné prokázat jeho odpovědnost za přeplatek. K tomu blíže srov. konstrukci subjektivní odpovědnosti upravenou v ustanovení § 118a odst. 1 zopsz. ČSSZ by přitom byla vázána předmětem řízení, který vymezuje v řízení o žádosti žadatel a nikoliv správní orgán, a mohla by tak v daném řízení přinejhorším předmětnou žádost o zvýšení důchodu zamítnout. Nutnou podmínkou úspěšného oddálení odnětí důchodu tedy představuje vymezení předmětu řízení tak, že bude rozhodováno pouze o zvýšení důchodu.

V této souvislosti je třeba upozornit na skutečnost, že je řízení o dávkách důchodového pojištění dvouinstanční. Vázanost předmětem řízení platí, ačkoliv to zatím ČSSZ neuznává, pro obě fáze řízení o důchodu. Pro ilustraci lze opět uvažovat následující příklad. Nechť poživatel invalidního důchodu pro invaliditu nejnižšího stupně podá žádost o zvýšení důchodu.[6] V první instanci bude jeho žádost zamítnuta. Přesvědčen o vyšším stupni své invalidity rozhodne se proto proti rozhodnutí brojit námitkami. V řízení o námitkách bude lékařem ČSSZ zjištěno, že poživatel důchodu není vůbec invalidní. ČSSZ v takovém případě standardně v druhé instanci mění napadené rozhodnutí s tím, že důchod jeho poživateli odnímá. Porušuje však zásadu vázanosti předmětem řízení. Nejvyšší správní soud se k datu sepsání tohoto článku k této otázce zatím nevyjádřil, lze však předpokládat, že podpoří právní názor krajských soudů, tj. posoudí postup ČSSZ jako nezákonný.

V souvislosti se zmíněným řízením o námitkách je nezbytné upozornit na další souvislosti. Rovněž v řízení o námitkách platí limity formulované v ustanovení § 56 zdp. Současně je vyloučen zákaz změny rozhodnutí k horšímu v této fázi řízení, a to konkrétně ustanovením § 88 odst. 8 zopsz. Důležitým aspektem rozhodnutí o přiznání důchodu a rozhodnutí o jeho změnách je rovněž skutečnost, že jsou tato rozhodnutí předběžně vykonatelná a námitky proti nim nemají odkladný účinek. Výplata důchodu se tedy zavádí, resp. upravuje, bez ohledu na další běh řízení. Nejlépe bude opět uvést konkrétní příklad. Žadatel o důchod bude relativně úspěšný, důchod mu bude přiznán, nebude však přiznán v jím předpokládané, ale v nižší výši. Rozhodne se proto uplatnit námitky. V řízení o námitkách bude zjištěno, že důchod měl být přiznán ještě v nižší výši, než byl. V takovém případě bude tedy nezbytné napadené rozhodnutí změnit. ČSSZ přitom nebude vázána podanými námitkami a bude přezkoumávat rozhodnutí v plném rozsahu s ohledem na znění ustanovení § 88 odst. 4 zopsz. Jistě proto bude třeba vždy vážit, zda se s prvoinstančním výsledkem řízení nespokojit, nebo zda riskovat případnou změnu k horšímu. V daném případě bude přicházet v úvahu právě tato změna k horšímu v podobě snížení důchodu. ČSSZ nicméně nebude mít možnost důchod snížit od počátku jeho přiznání, bude totiž limitována již zavedenou výplatou důchodu a souvisejícím ustanovením § 56 odst. 1 písm. c) zdp. Výroková část rozhodnutí o námitkách proto bude muset obsahovat jak původní výrok, jímž byl důchod přiznán v původní výši, tak druhý výrok, jímž bude důchod snížen, a to nejdříve ode dne, který následuje po dni, jímž uplynulo období, za které již byl důchod vyplacen.

V dané souvislosti je třeba upozornit na riziko, že iniciativa poživitele důchodu, může vždy vést k pro něj nepříznivým důsledkům. Stejně jako ve výše uvedeném případě, ani v případech již pravomocně přiznaných důchodů by velice pravděpodobně sama ČSSZ nezjistila, že vyplácí důchod neprávem či v nesprávné výši. Pokud však bude k aktivitě donucena, vysoce se zvýší pravděpodobnost zjištění určitých nespravedlností. Z pohledu žadatele tak může vést jeho snaha o přilepšení si ke zcela neočekávaným důsledkům. Existují samozřejmě kategorie případů, kdy ČSSZ vykonává „dohled“ nad poživateli důchodů intenzivněji. Typicky ČSSZ ověřuje např. trvání invalidity u poživatelů invalidních důchodů. V případě starobních důchodů k plošnému ověřování trvání nároku na důchod, resp. na jeho výplatu, nedochází.

Závěrem je dle mého třeba upozornit i na možný budoucí, zatím tedy snad pouze teoretický, 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 poživitele, že důchod bude pobírat nadále, a 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*

dávky 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 přičí i hodnotám právního státu deklarovaným čl. 1 Ústavy České republiky.“[7]

Domnívám se, že nastíněný výklad je *de lege lata* třeba jednoznačně odmítnout a neměl by být správními soudy ani naznačován. Ke splnění ochrany poživatelé důchodu postačuje, že mu nebude, a to ani za stávající právní úpravy, možné uložit povinnost dávky důchodového pojištění vrátit. 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.



Mgr. Roman Růžička

[1] Z čehož obráceně neplyne, že pokud bude druh důchodu uveden, bude druh důchodu pro danou otázku rozhodný. Pokud tedy druh důchodu výslovně neuvedu, nebude druh důchodu pro danou otázku rozhodný. Pokud druh důchodu výslovně uvedu, nebude to nutně znamenat, že dané souvislosti neplatí i pro ostatní důchody.

[2] Rozhodnutí bude vyhovovat všem zákonným požadavkům, tj. i požadavkům na zjištění skutkového stavu, přesto bude nesprávné, neboť nebude odpovídat skutečnému (nikoliv zjištěnému v zákonném rozsahu) stavu věci.

[3] Žádost o důchod tedy bude nejprve zamítnuta a v daném případě bude následně důchod přiznán z moci úřední. Jde o výjimku z pravidla. Ve všech ostatních případech platí, že důchod lze přiznat pouze na žádost.

[4] Zdp v této souvislosti používá spojení „než náleží“. Např. byl-li důchod vyplácen ve vyšší výši, než náleží, důchod se sníží. Toto „nálezení“ je třeba vykládat ve vztahu k hmotněprávní úpravě. Pokud důchod ve výši 10 tis. Kč jeho poživateli náleží, znamená to, že tato osoba pobírá důchod právě v takové výši, která jí správně dle zákona náleží. Nelze tedy argumentovat, že důchod náleží právě v takové výši, v jaké byl přiznán, neboť byl v takové výši přiznán. Důchod nenáleží dle rozhodnutí, ale dle zákona.

[5] Viz pozn. pod čarou č. 2.

[6] Zdp rozlišuje tři stupně invalidity. První stupeň představuje nejnižší, a třetí naopak nejvyšší míru invalidity. Vyšší stupeň invalidity zjednodušeně řečeno znamená vyšší invalidní důchod.

[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 97/2012 - 28 ze dne 28. listopadu 2012.

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)