

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

K institutu odstranění tvrdosti předpisů důchodového pojištění

Právní úprava důchodového pojištění je charakteristická svou pojmovou precizností a podrobností. Takovýto (téměř technický) charakter právní úpravy zdánlivě vyvolává představu, že její aplikace představuje zaručený prostředek k dosažení spravedlnosti. Skutečností je, že pojmově precizní a detailní právní úprava pouze usnadňuje poznání práva, tj. usnadňuje hledání odpovědi na otázku *quid iuris*. Bude tedy možné relativně snadno zjistit, zda je něco po právu či nikoliv. Zpravidla k tomuto zjištění postačí již užití jazykové metody výkladu. Nebude však možné, akceptujeme-li pozitivistickou tezi oddělitelnosti práva a spravedlnosti (morálky), konstatovat, že co je po právu, je současně spravedlivé (morální).

Důsledky pojmové preciznosti právní úpravy

Institut odstranění tvrdosti operuje právě s touto tezí a umožňuje upřednostnění spravedlnosti (morálky) před zákonností. Nespravedlností, resp. nemorálností, je tedy třeba rozumět nedostatek právní úpravy, jež se při aplikaci projeví v konkrétním případě svou přílišnou tvrdostí, resp. necitlivostí ke skutkovým okolnostem případu. Odstranění tvrdosti tedy představuje zmírnění zákona na základě jeho posouzení jako příliš tvrdého, nespravedlivého, resp. nemorálního. Například Zdeněk Kühn v této souvislosti hovoří o zpětném otevírání relativně uzavřených kondicionálních procesů cestou užití tvrdostních klauzulí.[1] Východiskem pro umožnění tohoto procesu je normotvůrcovo uvědomění si skutečnosti, že důsledky aplikace příliš pojmově přesné právní úpravy na velice skutkově podobné případy mohou být extrémně odlišné. 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 hrubozrných důsledků jeho aplikace. Zatímco na jedné straně máme jemné rozdíly („rozmazané“) ve víře, na druhé straně máme extrémní („ostrý“) rozdíl mezi nebem a peklem. [...] Normativní problém vágnosti ultimativně nespočívá v pouze neurčitosti pojmů, ale v nevyhládky mezi kritérii a normativními důsledky jejich aplikovatelnosti.*“[2].

Za konkrétní příklad důsledné preciznosti poslouží dva žadatelé o starobní důchod stejného data narození, Karel a Evžen. Ti dle ustanovení § 28 zákona č. [155/1995](#) Sb., o důchodovém pojištění (dále též jen „zdp“), získají nárok na důchod, pokud získali *potřebnou dobu pojištění*. Termín *potřebná doba pojištění* lze bez dalšího jistě chápat jako neurčitý. Určitost mu však 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 jako figurant Evžen, nárok na důchod v jeho případě nevznikne. Rozdíl mezi Evženem a Karlem, tedy mezi zamítnutím a vyhověním jejich žádostem, bude činit pouze jediný den pojištění. Zatímco Karlovi bude důchod po právu přiznán, Evženova žádost bude po právu zamítnuta. Přestože je otázka *quid iuris* vyřešena, zůstává otázka jiná. Je spravedlivé, aby byl Karlovi důchod přiznán a Evženovi nikoliv, jestliže rozdíl spočívá pouze v tom, že Karel získal o jediný den pojištění navíc? Z výkladového hlediska by přitom vyvstala otázka, zda je v daném případě spravedlivé, aby odchylka o přibližně jednu desetitisícinu v chápání pojmu *dostatečná doba pojištění*, znamenala přesně opačný výsledek řízení.

Skutečností však je, že jazykové vyjádření zákonodárce je natolik přesné, že by bylo jistě posouzeno jako nepřijatelné vyložit pojem *29 let pojištění* jako *28 let a 364 dnů nebo 29 let pojištění*.^[3] Lze tedy zásadně konstatovat, že obsah takto precizně formulovaných pojmů nelze měnit výkladem. Výkladem lze nezbytně dospět k tomu, že vznikne-li nárok na důchod po 29 letech pojištění, nevznikne *a contrario* po méně než 29 letech pojištění. Výsledek užití argumentu *a contrario* je dostatečně přesvědčivý, aby jím byla vyloučena možnost analogie (resp. užití argumentu *a fortiori*). V případě Evžena tedy nelze shledat vznik nároku na důchod ani na základě analogie. K odstranění případné nespravedlnosti, ke které v daném případě při aplikaci právní normy došlo, tedy nemá sloužit interpretace ani analogie, ale zvláštní institucionalizovaná forma nápravy nespravedlnosti, již je tzv. odstranění tvrdosti.

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. 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, 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 správu 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 jim bylo v jednotlivých případech svěřeno [na základě ustanovení § 5 písm. a) bod 5. a § 6 odst. 4 písm. a) bod 9. zákona č. [582/1991](#) Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále též jen „zopsz“)]. 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 dodatků, kterými je rozsah jednotlivých případů tvrdosti 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.

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.

Ačkoliv se v citovaném ustanovení § 106 odst. 1 zopsz 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 řízení o odstranění tvrdosti vztahuje část II. správního řádu, neboť zopsz neobsahuje vlastní procesněprávní úpravu tohoto řízení.

Výslovně je třeba podotknout, že tvrdost předpisů se projeví až jejich aplikací. Žádosti občana o odstranění tvrdosti tedy musí nezbytně předcházet vydání rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení. Rozhodnutí o odstranění tvrdosti, v případě, je-li tvrdost shledána, zavazuje orgán sociálního zabezpečení k tomu, aby tento orgán v dalším řízení aplikoval právní předpisy v rozhodnutí určeným

způsobem. Typicky bude orgán sociálního zabezpečení zavázán k tomu, aby považoval bez ohledu na skutkový stav určitou zákonnou podmínku za splněnou.

Vzhledem ke skutečnosti, že ministr práce a sociálních věcí (případně ministr obrany, vnitra a spravedlnosti) není orgánem sociálního zabezpečení, nelze jejich rozhodnutí o odstranění tvrdosti napadat námitkami (srov. ustanovení § 3 a § 88a odst. 1 zospz). V případě, že o rozhodnutí o odstranění tvrdosti rozhoduje na základě pověření správa sociálního zabezpečení, připadá tento řádný opravný prostředek v úvahu. Domníváme se však, že přezkum rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (či okresní 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. Je však třeba uvést, že námitky nemají devolutivní účinek. O překročení pověření by tedy rozhodovala opět Česká správa sociálního zabezpečení.

Limity posouzení tvrdosti

K vlastní povaze rozhodování o odstranění tvrdosti se výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud, když uvedl, že rozhodování o odstranění tvrdosti představuje „*fakultativní možnost s nejširší mírou správní úvahy, jež je v důsledku výslovné úpravy (§ 106 zákona č. 582/1991 Sb.) vyloučena ze soudního přezkumu*“.[4] 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 institutu, nikoliv otázka možnosti či nemožnosti soudního přezkumu výsledku aplikace téhož institutu.*“[5]. Ústavní soud by k otázce ústavnosti užití tohoto institutu pravděpodobně doplnil, že nepřipadá v úvahu ani přezkum ústavnosti takového rozhodnutí Ústavním soudem s tím, že 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.[6]

Využití institutu odstranění tvrdosti bude 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. 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.[7] 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 dvojí 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 s 999 999 Kč nebude tato hranice překročena, a podmínka získání potřebné doby pojištění mu bude proto prominuta. 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 nepřezkoumatelností pro absenci odůvodnění.

Druhým problémem bude sice bohatý pojištěnec, ovšem nacházející se v situaci, kdy mu budou ke vzniku nároku na důchod chybět 2 dny[8] 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 ke 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.

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. 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 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 tří dětí 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. Domníváme 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 totiž převýšily zisky. Absolutní spravedlnost se nevyplatí. Z hlediska spravedlnosti či morálky totiž nebude rozumné rozlišovat mezi morálností, resp. spravedlivostí pobírání důchodu ve výši 10 000 Kč a 10 001 Kč. Náklady na toto rozlišení by jistě nečinily jedinou korunu.

Přes veškerá úskalí, která s sebou výše popsaný institut přináší, je třeba konstatovat jeho potřebnost. A to i přesto, že záruku 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. Otázkou bude, proč by například 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 ukáže, že příliš ostré hranice je, abstraktně řečeno, s odkazem na hodnotu spravedlnosti třeba zpětně rozmazat. Dle našeho názoru má být právě institut odstranění tvrdosti projevem legitimního požadavku rozumné (tj. nikoliv absolutní) spravedlivosti práva, požadavku, jemuž není při tvorbě obecných, právních norem prakticky možné dostát. 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.



Mgr. Lucie Vilhelmová



Mgr. Roman Růžička

[1] Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2002, 39 str.

[2] Sobek, T., cit. Argumenty teorie práva. Praha: Ústav státu a práva, 2008, str. 82 až 83.

[3] Nebylo tomu tak v případě aplikace ustanovení § 34 odst. 4 zdp operujícím s pojmem kalendářní den. Nedostatek formulace podmínky pro zvýšení důchodu byl překlenut výkladem, když se na základě teleologické redukce posoudil kalendářní den pouze jako den pracovní. K užití institutu odstranění tvrdosti nebylo přistoupeno zřejmě s ohledem na hospodárnost, tedy na procesní náročnost jeho užití (nutnost další žádosti vs. řešení v rámci jediného řízení). Svou roli pro řešení nespravedlnosti cestou interpretace sehrála jistě i poměrně zřetelně seznatelná chyba zákonodárce, jenž opomněl zavést stejný režim pro případy skončení pracovního poměru v pátek a následné započítání v pondělí následujícího týdne.

[4] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 Ads 58/2005 - 44, ze dne 12. července 2006.

[5] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 Ads 35/2008 - 37, ze dne 20. listopadu 2008.

[6] Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 154/04, ze dne 23. srpna 2004.

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

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

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

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](#)