

VĚCNÝ ZÁMĚR ZÁKONA UPRAVUJÍCÍHO SDÍLENÍ VYMĚŘOVACÍCH ZÁKLADŮ MEZI MANŽELY A REGISTROVANÝMI PARTNERY

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Věcný záměr zákona upravujícího sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a registrovanými partnery

1.2. Definice problému

Odborná komise pro důchodovou reformu (dále jen „Odborná komise“) schválila na svém jednání dne 11. prosince 2014 návrh na vytvoření mechanismu sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a registrovanými partnery (dále jen „Návrh“).

Plné znění Návrhu má následující podobu:

„Cílem je zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného sdílení vyměřovacího základu pro výpočet důchodu.

Způsob řešení:

- Zavést sdílení vyměřovacích základů mezi manžely, tj. rozdělit sloučený vyměřovací základ na půl mezi oba partnery.*
- Zajištění administrace prostřednictvím každoročního záznamu nároků na společný důchod prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění každého z manželů včetně uplatnění vyloučených dob, což umožní stabilní a přehledné řešení i v podmínkách současného nestabilního rodinného prostředí. K ukončení sdílení vyměřovacích základů by došlo například rozvodem nebo odchodem jednoho z manželů do důchodu. K započítání takto evidovaných společných vyměřovacích základů by došlo až v okamžiku podání žádosti o důchod při výpočtu výše důchodu.*
- V rámci manželství by společné sociální pojištění vzniklo automaticky povinně tedy podobně jako společné jmění manželů. Analogicky s tímto institutem by mohlo být i právním úkonem alternativně zrušeno.*

Odborná komise navrhuje uplatnit toto opatření zatím pouze pro osoby žijící v manželství a registrovaném partnerství.“

1.3. Popis existujícího právního stavu

1.3.1. Stanovení výše důchodu

Podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), je výše důchodu jedince závislá výhradně na jeho předchozí participaci v tomto systému, a to na získané době pojištění a dosažených výdělcích. Výjimku z tohoto principu tvoří pozůstalostní důchody, které kryjí riziko ztráty živitele (tj. jeho příjmu) a tím jsou odvislé od nároků zemřelé osoby. Žádná jiná interakce mezi více osobami zasahující výši důchodu není uplatňována.

Základní dávkou přiznávanou z důchodového pojištění je starobní důchod, který tvoří 68 % (invalidní důchody 12 %, pozůstalostní 20 %) ze všech vyplácených důchodů, v peněžním vyjádření dokonce 81,5 % výdajů na výplatu důchodů (invalidní důchody 11,3 % a pozůstalostní 7,2 %).

Výše starobního důchodu je složena ze dvou částí, a to ze základní výměry a z procentní výměry (to platí obecně pro všechny druhy důchodů). Základní výměra je stanovena na úrovni 9 % naposledy statisticky zjištěné průměrné mzdy stejně pro všechny druhy důchodů. Její hodnota se každoročně mění, v roce 2015 činí 2 400 Kč měsíčně. Výše procentní výměry činí 1,5 % **výpočtového základu** za každý celý rok (míněno násobek 365 kalendářních dnů) doby pojištění do dosažení důchodového věku. Do doby pojištění se přitom započítávají i tzv. náhradní (bezpříspěvkové) doby pojištění. Většina náhradních dob pojištění se však hodnotí pouze v rozsahu 80 %. Po dosažení důchodového věku se procentní výměra důchodu zvyšuje za každých 90 kalendářních dnů výkonu výdělečné činnosti (do nichž se nezapočítává např. doba pracovní neschopnosti) o 1,5 % výpočtového základu.

Pro stanovení výpočtového základu se musí nejdříve určit rozhodné období, z něhož se zjišťují tzv. vyměřovací základy (zjednodušeně řečeno hrubé příjmy; u osob samostatně výdělečně činných vyměřovací základy, z nichž tato osoba platí pojistné na důchodové pojištění). Platí, že prvním rokem rozhodného období je v zásadě rok 1986 (pro důchody přiznávané např. v roce 2015 je rozhodné období

určeno roky 1986 až 2014). Rozhodné období se tedy každoročně prodlužuje o jeden rok. Tato právní úprava cílově znamená, že dochází k postupnému zohlednění celoživotních příjmů (ekonomické aktivity) pojištěnce, z nichž se odvádí pojistné na důchodové pojištění.

Vyměřovacím základem za dobu po 31. prosinci 1995 je vyměřovací základ pro stanovení pojistného podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a za dobu před 1. lednem 1996 hrubý výdělek stanovený pro účely důchodového zabezpečení podle předpisů platných před 1. ledem 1996. **Vyměřovací základy** v jednotlivých kalendářních letech rozhodného období **se indexují**, tzn., že se vynásobí **koeficienty, které vyjadřují obecný mzdový vývoj** od roku, za který byl vyměřovací základ dosažen, do doby před přiznáním důchodu (tzv. **koeficienty nárůstu všeobecného vyměřovacího základu**). Tímto způsobem se zjistí za jednotlivé roky tzv. **roční vyměřovací základy** (tedy v podstatě hrubé příjmy upravené podle mzdového nárůstu). Dále se zjistí tzv. **osobní vyměřovací základ**, což je měsíční průměr součtu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období. Pokud do rozhodného období spadají **náhradní doby pojištění** (např. doba péče o dítě ve věku do čtyř let, doba evidované nezaměstnanosti, doba péče o závislou osobu atd.), tedy doby bez výdělku, avšak taxativně vyjmenované v zákoně o důchodovém pojištění, z rozhodného období se při výpočtu měsíčního průměru vyloučí (jde o tzv. **vyloučené doby**). To prakticky znamená, že se rozhodné období o tyto doby zkrátí, takže nedojde k „rozmělnění“ (snížení) příjmů dosažených v rozhodném období.

Redukcí osobního vyměřovacího základu se zjistí výpočtový základ, z něhož se pak počítá důchod. V období po roce 2014 činí první redukční hranice 44 % průměrné mzdy (pro důchody přiznávané ode dne spadajícího do roku 2015 je to částka 11 709 Kč) a druhá redukční hranice činí 400 % průměrné mzdy (pro důchody přiznávané ode dne spadajícího do roku 2015 je to částka 106 444 Kč). 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 osobního vyměřovacího základu nad druhou redukční hranici se nepřihlíží.

Řada prvků konstrukce výpočtu důchodu se každoročně mění. Když je důchod přiznán např. v roce 2015, jsou koeficienty nárůstu všeobecného vyměřovacího základu pro jednotlivé roky rozhodného období jiné, než kdyby byl důchod přiznán např. v roce 2008 nebo v jiném roce, a jiné budou i v případě důchodů přiznávaných v budoucnu, tj. po roce 2015. V důsledku toho jsou odlišné i osobní vyměřovací základy a v důsledku rozdílných redukčních hranic i výpočtové základy, z kterých se stanoví výše procentní výměry důchodu.

Minimální výše důchodu není jako zvláštní institut v zákoně o důchodovém pojištění zakotvena, ale vyplývá z konstrukce výpočtu důchodů; pro rok 2015 činí 3 170 Kč (základní výměra 2 400 Kč + minimální výše procentní výměry 770 Kč).

Pokud jde o **výši invalidního důchodu**, je konstrukce výpočtu **procentní výměry** v podstatě obdobná jako u důchodu starobního s tím, že

- do doby pojištění se započítává i tzv. dopočtená doba, kterou je doba ode dne vzniku nároku na invalidní důchod do dosažení důchodového věku, přičemž u žen i u mužů se bere v úvahu důchodový věk stanovený pro ženy, které nevychovaly žádné dítě (ta se případně úměrně krátí, není-li období od 18 let do vzniku invalidity v dostatečné míře pokryto dobou českého důchodového pojištění),
- procentní sazba za každý celý rok doby pojištění činí v případě invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně 1,5 % výpočtového základu, v případě invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně 0,75 % výpočtového základu a v případě invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně 0,5 % výpočtového základu,
- pokud pojištěnec dosáhl 18 let věku později než v roce 1985, začíná rozhodné období zpravidla rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl uvedeného věku.

Základní výměra u invalidního důchodu (bez ohledu na stupeň invalidity) činí stejnou částku jako v případě důchodu starobního.

Pokud jde o **výši pozůstalostních důchodů**, odvozuje se výše **procentní výměry** od procentní výměry důchodu zemřelého. U vdovského a vdoveckého důchodu činí

tato výše 50 % a u sirotčího důchodu 40 % procentní výměry starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti.

Základní výměra u pozůstalostních důchodů činí stejnou částku jako v případě důchodu starobního (a invalidního).

V souvislosti s výpočtem důchodu mohou nastat situace, kdy **významnou úlohu hraje rozhodnutí samotného pojištěnce** – např. v určitých úsecích rozhodného období si může zvolit, aby byly při výpočtu použity **dosažené a indexované příjmy (viz shora) nebo vyloučené doby**, pokud se tyto dvě doby kryjí; pojištěnec má tedy možnost požádat, aby při výpočtu byly použity výdělků nebo vyloučené doby podle toho, co je pro něj výhodnější.

Kromě toho zákon o důchodovém pojištění obsahuje i ustanovení, která mají **ochranný charakter a jsou při výpočtu použita automaticky** (z moci úřední), jestliže je to pro pojištěnce výhodnější. Jde např. o použití ustanovení, která zakotvují

- že starobní a invalidní důchod pojištěnce, který pobírá nebo pobíral některý z těchto důchodů, nesmí být vyměřen z nižšího výpočtového základu, než kolik činí výpočtový základ stanovený z osobního vyměřovacího základu upraveného zákonem stanoveným způsobem s ohledem na mzdový vývoj, z něhož byl vyměřen předcházející důchod,
- speciální způsob výpočtu důchodu pro osoby dlouhodobě, tj. po dobu aspoň 15 let, pečující o závislou osobu. Toto opatření spočívá v tom, že se pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu přiměřeným způsobem zohlední v důchodových nárocích dlouhodobá osobní péče o závislou osobu a v důsledku toho i dlouhodobé vyřazení či omezení výkonu výdělečné činnosti tím, že se určitým způsobem přihlíží k částkám odpovídajícím výši příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách jako k fiktivním výdělkům. Vedle toho se samozřejmě zjišťuje výše osobního vyměřovacího základu podle obecných pravidel, tj. že se doba této péče považuje za vyloučenou dobu a pro výpočet důchodu se pak použije vyšší osobní vyměřovací základ,
- speciální způsob stanovení minimální výše invalidního důchodu, která se „odvíjí“ od úrovně průměrné mzdy, a to pro tzv. invalidy z mládí, pro mladé

invalidy (ve věku do 28 let) a pro všechny ostatní invalidy, kteří získají aspoň 15 roků faktického pojištění (tj. doba, za kterou je odvedeno pojistné).

Konkrétní příklad výpočtu důchodu je uveden v části 4. Návrh řešení.

1.3.2. Řízení o přiznání důchodu

Na rozhodování ve věcech důchodového pojištění se vztahuje správní řád, pokud zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPSZ“), nestanoví něco jiného. ZOPSZ upravuje určité nezbytné odchylky vyvolané povahou řízení.

a) Postup okresních (v Praze Pražské, v Brně Městské) správ sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“)

Řízení o přiznání všech druhů důchodů se zahajuje na základě písemné žádosti, kterou sepisuje s občany příslušná OSSZ na předepsaných tiskopisech.

Osoby trvale bydlící v cizině uplatňují žádost prostřednictvím nositele pojištění členského státu EU nebo státu, se kterým má ČR uzavřenou bilaterální smlouvu o sociálním zabezpečení. Pokud se jedná o osoby bydlící ve státech, se kterými nemá ČR uzavřenou žádnou smlouvu o sociálním zabezpečení, uplatňují ji písemně vyplněním formuláře žádosti. Pokud výše uvedené osoby přicestují do ČR, mohou i ony uplatnit žádost na kterékoliv OSSZ.

Po sepsání žádosti o důchod vyžádá OSSZ od zaměstnavatelů další potřebné údaje k doplnění žádosti. V případě potřeby vyžádá OSSZ i údaje o nedostatečně doložených dobách pojištění od soukromých spisoven nebo dalších držitelů dokladů, případně z archivů.

V souvislosti se sepsáním žádosti o invalidní důchod zajistí OSSZ posouzení zdravotního stavu občana pro účely důchodového pojištění, a to u odd. Lékařské posudkové služby příslušné OSSZ. U osob trvale bydlících v cizině zajistí posouzení zdravotního stavu OSSZ na základě zdravotnické dokumentace zaslané ze zahraničí až na základě požadavku ústředí České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“).

Žádost o důchod OSSZ odešle ČSSZ až po vybavení všemi potřebnými doklady a jde-li o žádost o invalidní důchod, až po vypracování posudku o invaliditě.

b) Postup v ústředí ČSSZ

O nárocích na dávky důchodového pojištění rozhoduje ČSSZ. Po obdržení žádosti se v ústředí ČSSZ nejprve vytvoří podklady pro vlastní rozhodování tak, že se zkompletují podklady, které má ústředí k dispozici jak v elektronické, tak ve fyzické podobě. Kompletní dávkový spis současně s elektronickými podklady je postoupen odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění, který došetřuje chybějící dobu pojištění, posuzuje, zda jsou splněny podmínky nároku na důchod a v kladném případě pomocí počítačových aplikací důchod vypočte. Zjistí-li, že nárok nevznikl, připraví zamítavé rozhodnutí.

Po zpracování odborem rozhodování o dávkách důchodového pojištění je dávkový spis předán odboru realizace výplat dávek důchodového pojištění k zařízení výplaty důchodu.

c) Lhůta pro vydání rozhodnutí

Rozhodnutí o přiznání důchodu je ČSSZ povinna vydat nejpozději do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Přitom není dotčeno ust. § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu, podle kterého se k této lhůtě připočítává doba nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Dále platí, že se lhůta pro vydání rozhodnutí prodlužuje kromě dob uvedených ve správním řádu též o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového nebo zdravotního pojištění, a o dobu, kterou ČSSZ stanovila tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků podání. ČSSZ může řízení podle ZOPSZ přerušit též na dobu odpovídající lhůtě, kterou stanovila k odstranění nedostatků podání (§ 107a ZOPSZ).

d) Námitkové řízení

Proti rozhodnutí ČSSZ ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. Námitky se podávají u ČSSZ, která rozhodnutí vydala. Námitky lze podat též u kterékoliv OSSZ nebo u zahraničního nositele pojištění. O námitkách rozhoduje ČSSZ s tím, že toto řízení musí být vedeno odděleně od rozhodování ČSSZ v prvním stupni; nemohou se na něm podílet ani v něm rozhodovat osoby, které se účastnily

řízení o vydání napadeného rozhodnutí. Invaliditu pro účely námitkového řízení posuzuje Lékařská posudková služba (dále jen „LPS“) ČSSZ.

e) Přezkumné soudní řízení

Proti rozhodnutí ČSSZ o námitkách lze podat žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to do dvou měsíců ode dne oznámení tohoto rozhodnutí. Pro účely přezkumného soudního řízení posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také jen „MPSV“) svými posudkovými komisemi.

f) Řízení ve věcech důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil

Pro řízení ve věcech důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil včetně námitkového řízení platí obdobně ustanovení o řízení ve věcech důchodového pojištění „civilistů“ obsažená v ZOPSZ. Odchyly se týkají pouze orgánů, které s příslušníky ozbrojených sil sepisují žádost o důchod (zpravidla jde o útvar, ve kterém konal příslušník ozbrojených sil naposledy službu), a orgánů, které rozhodují o nárocích na dávky důchodového pojištění. Těmito orgány jsou orgány sociálního zabezpečení ministerstev vnitra, obrany a spravedlnosti.

Podrobný popis průběhu řízení o přiznání důchodu obsahuje Příloha č. 1.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty budou na straně účastníků důchodového systému manželé a registrovaní partneři. Kdekoliv je v následujícím textu užito pojmu **manžel**, **manželství**, **partner**, **partnerství**, míní se tím rovněž registrovaný partner, partnerství (ve smyslu zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství), nevylučuje-li z kontextu něco jiného. Zároveň budou dotčenými subjekty i všichni správci systému, tj. ČSSZ a orgány sociálního zabezpečení ministerstev vnitra, obrany a spravedlnosti, které zajišťují administraci důchodů u příslušníků ozbrojených sil.

1.5. Popis cílového stavu

Cílem opatření je vyrovnaní důchodových nároků obou manželů za dobu trvání manželství, bez ohledu na to, zda některý z nich např. kvůli péči o rodinné příslušníky dosahoval nižších (nebo žádných) výdělků. Tím zajistit co nejspravedlivější důchod

pro oba manžele, tj. zajistit horizontální spravedlnost mezi manžely, u kterých dochází k rozdělení jejich rodinných a pracovních rolí. Při naplňování tohoto cíle je však nutno minimalizovat situace, ve kterých by mohlo dojít ke snížení celkového plnění pro oba manžele nebo bývalé manžele.

1.6. Zhodnocení rizik

Při zpracování návrhu věcného záměru byla identifikována tato rizika:

1. Možný konflikt s ústavněprávními principy

Listina základních práv a svobod ve svém čl. 30 odst. 1 garantuje každému občanu mj. právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele, s tím, že podrobnosti stanoví zákon – v daném případě zákon o důchodovém pojištění. Konstrukce výpočtu dávky důchodového pojištění je založena na kombinaci prvku zásluhovosti s prvkem příjmové solidarity. Dle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu publikovaném pod č. 135/2010 Sb. nelze relaci těchto prvků nastavit tak, aby zákonná úprava ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění nezajistila části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, který naplňuje stimulační funkci sociální politiky. Solidarita má dle názoru Ústavního soudu své hranice – nemůže mít natolik vychýlenou podobu, aby ji ti, které postihuje, pocítovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou a odňali jí svůj tichý souhlas. Ve jménu solidarity může stát postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku. Navrhovaný koncept sdílení může být vyhodnocen jako rozporný s těmito závěry Ústavního soudu, neboť jeho zavedením dojde k redistribuci individuálně získaných důchodových nároků směrem k osobám, které se na financování důchodového systému nepodílely, resp. podílely pouze v omezené míře. Závažnost tohoto rizika výrazně narůstá v situaci, kdy by koncept sdílení byl zaveden jako povinný. Z tohoto důvodu byl uvedený koncept sdílení navržen jako dobrovolný institut. Tím dochází k významnému snížení rizika možného hodnocení konceptu sdílení jako rozporného s ústavněprávními principy. Souvisejícím rizikem je též nadměrná komplikovanost právní úpravy doprovázená výrazným snížením její srozumitelnosti. Ústavní soud přitom ve zmíněném nálezu zásadu srozumitelnosti právní úpravy akcentoval, a to s odůvodněním, že její

absence má za následek výrazné navýšení chybovosti při rozhodování a zároveň ztížení verifikovatelnosti vydávaných rozhodnutí.

2. Ztráta efektu sdílení v některých případech

Za situace, kdy jednomu z partnerů nevznikne nárok na starobní důchod, může být institut sdílení pro manžela, kterému nárok vznikne nárok, nevýhodný – bude se „dělit“, aniž by to druhému z partnerů cokoli přineslo. K poškození může dojít též v případech, kdy je mezi manžely výraznější věkový rozdíl a lépe vydělávající manžel odchází do starobního důchodu, v němž setrvá po dlouhou dobu – v takovém případě bude jeho nárok v důsledku sdílení po celou dobu krácen (příjmová situace rodiny se zhorší), přičemž není jisté, zda se druhý z partnerů svého nároku dožije a jak dlouho jej následně bude čerpat; v případě úmrtí staršího z manželů bude mladšímu vyměřen pozůstalostní důchod z důchodu kráceného v důsledku sdílení. Jedná se o přirozené důsledky sdílení, které nelze předem ovlivnit.

3. Rozdílné zacházení s různými skupinami osob

Vzhledem ke skutečnosti, že pro všechny skupiny sdílejících osob nebude možné nastavit zcela stejná pravidla, hrozí riziko rozdílného zacházení. Sdílení totiž nelze aplikovat v situaci, kdy bude jeden z partnerů podléhat právním předpisům jiného státu, protože tato doba bude zpravidla hodnocena v důchodu tohoto státu podle jeho národních důchodových předpisů. Bylo by ve zjevném rozporu se smyslem sdílení, pokud by s dobou podléhání cizím právním předpisům bylo nakládáno tak, jako by dotčený partner nebyl vůbec důchodově pojištěn. To by vedlo k situaci, kdy by partner výdělečně činný v cizině za takto odpracované doby dostal důchod od cizího státu, ale jeho druhý partner důchodově pojištěný v ČR by byl přesto nucen sdílet s ním za dané období svůj vyměřovací základ. Na druhou stranu není ani reálně možné zahrnout do sdílení důchod, resp. vyměřovací základ, vztahující se k pojištění v druhém státě. Cizí státy totiž přiznávají za své doby pojištění důchod na základě vlastních vnitrostátních předpisů, do nichž český institut sdílení nemůže nijak zasahovat. Proto je třeba doby, kdy jeden z partnerů podléhal právním předpisům druhého státu, ze sdílení vyloučit.

Další skupinou, u které pravděpodobně nebude možné nastavit stejná pravidla, budou příslušníci ozbrojených sil. V jejich případě totiž hrozí riziko popsané v bodě 3.

4. Nebezpečí rozkrytí identity některých osob působících ve zpravodajských službách a speciálních policejních jednotkách

Jako jedno z hlavních rizik byl identifikován fakt, že k plnění úkolů Vojenského zpravodajství jsou používány specifické formy a metody činnosti, mezi něž patří příprava a využívání příslušníků zpravodajství s tzv. „dvojí identitou“, tedy osob infiltrovaných do jiného než vojenského prostředí za účelem plnění zpravodajských úkolů. Režim dvojí identity a činnosti těchto osob požívá vždy zvláštní ochrany a pro každou ze zpravodajských služeb představuje vrchol zpravodajské činnosti a je zásadním článkem v plnění zadaných úkolů, který je specifický a z hlediska resortů MO, MV a MS je nadřazen záměru zavést institut sdílení vyměřovacích základů. Zavedení tohoto institutu by ve svém důsledku nevyhnutelně vedlo k rozkrytí existence forem a metod činnosti Vojenského zpravodajství. Tato situace je obdobná i u ostatních zpravodajských služeb a speciálních policejních jednotek (v resortu MV a u BIS). Dále se potřeba ochrany týká samozřejmě osob končících svou zpravodajskou činnost, a z titulu provádění důchodového pojištění všech osob, vykonávajících tuto činnost. Blíže Příloha č. 2.

V řadě případů bude nezbytná intenzivnější spolupráce nositelů pojištění, pokud jeden z partnerů bude „spadat“ pod ČSSZ a jiný pod orgány sociálního zabezpečení ozbrojených sil. Riziko bude spočívat především v problematickém zajištění ochrany utajovaných skutečností u osob, které spadají pod jiné nositele pojištění, než je ČSSZ.

Zavedení institutu sdílení by ve svém důsledku nevyhnutelně vedlo k rozkrytí forem a metod činnosti zpravodajských služeb. Za nejmenší „riziko“ považují resorty MO, MV a MS sdílení pouze v souvislosti s rozvodových řízením, v rámci kterého by OSZ OS sdělil na vyžádání soudu údaje potřebné ke sdílení. To by platilo obdobně, i v případech, že by ke sdílení vyměřovacích základů docházelo pouze u části příslušníků ozbrojených sil, tedy OSZ OS by předával ČSSZ údaje o sdílející osobě nebo rovnou vypočtenou procentní výměru důchodu nebo naopak.

5. Zvýšená četnost rozhodování na základě neúplných informací rozhodných pro výpočet důchodu

Mezi hlavní rizika dále patří potřeba průběžného sběru výrazně širšího rozsahu informací o účastnících systému za celé období před přiznáním důchodu, a to

především o náhradních dobách pojištění (blíže popis nutných zásadních změn v Příloze č. 3).

I když dojde k rozšíření příslušné právní úpravy a ČSSZ bude mít k dispozici údaje o partnerech z průběžného sběru informací, nebude mít v době rozhodování o žádosti o důchod ve všech případech k dispozici správné údaje, nebo údaje o tom, zda žadatel o důchod má partnera, se kterým sdílí/sdílel vyměřovací základy. Ne vždy bude pojištěnec při sepsání žádosti tyto údaje vůbec schopen správně uvést. U žádostí o důchod uplatněných v zahraničí se ČSSZ vůbec o partnerech nedozví. Ani v rámci systému Elektronické výměny informací o sociálním zabezpečení v rámci EU (EESSI) se s potvrzováním takovýchto údajů nepočítá.

6. Prodloužení doby řízení při přiznávání důchodu i při jeho následných úpravách

Prodloužení doby řízení bude způsobeno tím, že výpočet důchodu nebude možno provést v jednom kroku, neboť bude nutné vypočítat procentní výměru osoby žádající o důchod za nesdílené i sdílené období a procentní výměru jeho partnera (partnerů) za sdílené období. Následně bude třeba stanovit průměr procentních výměr vypočtených za sdílená období a stanovit výslednou výši důchodu. Těmito operacemi dojde ke značnému prodloužení zpracování jednoho případu.

V současnosti se při výpočtu důchodu k případu připojují pouze nárokové podklady pojištěné osoby, u pozůstalostního důchodu naopak nárokové podklady zemřelého. Toto nebude dostačující. Bude nutno pracovat s nárokovými podklady všech partnerů/bývalých partnerů a nejen automatizovaně z jejich datových vět generovat doby pojištění a vyměřovací základy, ale také došetřovat skutečnosti rozhodné pro potřebu výpočtu.

V případě, že ČSSZ nebude mít k dispozici určité údaje potřebné pro rozhodnutí o přiznání důchodu, které se týkají druhého manžela, a šetření těchto údajů bude trvat velmi dlouhou dobu (např. z důvodu, že manželé jsou rozvedeni, druhý manžel nekomunikuje), může dojít ke zhoršení sociální situace žadatele o důchod. Na druhou stranu se jeví jako problematické přiznání důchodu bez došetření vyměřovacích základů druhého manžela - po dodatečném došetření totiž může dojít i ke značné změně výše tohoto původně přiznaného důchodu. V důsledku delší doby řízení z důvodu složitosti případu či v důsledku nekomunikace druhého z manželů se žadatel o důchod může ocitnout ve stavu hmotné nouze.

Prodloužení doby řízení se bude také týkat řízení o změnách již přiznaných důchodů, což zároveň bude znamenat pro orgány sociálního zabezpečení velký nárůst této povyměřovací agendy.

K prodloužení doby řízení dojde také v důsledku nezbytné spolupráce mezi jednotlivými orgány sociálního zabezpečení v případě, kdy jeden z partnerů bude „spadat“ pod ČSSZ a jiný pod orgány sociálního zabezpečení ozbrojených sil.

7. Podstatné snížení srozumitelnosti systému pro jednotlivce, obtížná realizace odborného poradenství ze strany orgánů sociálního zabezpečení občanům před přiznáním důchodu

Rizikem navrhované změny je také snížení srozumitelnosti systému pro jednotlivce, zejména pro ty, kterým není v danou chvíli důchod přiznáván, ale přesto musí být zjištěna výše procentní výměry jeho důchodu za sdílené období, neboť tato ovlivňuje výši důchodu žadajícího partnera. S tím souvisí i nutnost shodného procesního postavení partnera při přiznávání důchodu dané osobě.

V neposlední řadě je potenciálním rizikem i potřeba řešení procesu samotného poskytování informací další osobě (partnerovi či bývalému partnerovi), zejména s ohledem na ochranu osobních údajů, tedy vymezení obsahu poskytovaných informací. To znamená zvážit, do jaké míry vůbec může právní úprava zakotvit tuto možnost právě s ohledem na charakter těchto údajů (blíže Příloha č. 7).

8. Různé hodnocení stejných časových úseků evidované nezaměstnanosti jako náhradní doby pojištění u druhého z manželů

Specifickým rizikem je existující způsob omezeného zápočtu doby evidence u úřadu práce v době, kdy není nárok na dávky v nezaměstnanosti. To může vést ke stavu, kdy bude tato náhradní doba pojištění hodnocena každému z manželů pro účely sdíleného důchodu v jiném rozsahu (dle aktuálních předpisů platných v době přiznání důchodu). To je důsledek způsobu hodnocení doby „evidované nezaměstnanosti“ („posunování“ období¹). Jednou zohledněná doba „evidované nezaměstnanosti“ v rámci rozhodování o přiznání důchodu jednomu z dvojice tedy nebude moci být zohledněna při přiznání důchodu druhému z dvojice. Blíže Příloha č. 3.

9. Nedostatečná legisvakance

S návrhem je spojena značná administrativní náročnost a změna postupů při výpočtu důchodu. Proto je třeba stanovit dostatečně dlouhé období nezbytné pro přípravu na realizaci takového opatření, tj. období od zveřejnění schválené právní úpravy ve

¹ Doba 3 let „evidované nezaměstnanosti“, po kterou nenáleží dávky v nezaměstnanosti, započitatelná do doby pojištění se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod.

Sbírce zákonů do nabytí její účinnosti, neboť bez přiměřené legisvakance může dojít ke kolapsu administrace všech důchodů.

2. Návrh variant řešení

Určení způsobu sdílení

Varianta nulová – ponechání současného stavu

Nebude zavedeno sdílení vyměřovacích základů dle návrhu Odborné komise. Starobní důchod pojištěnce bude i nadále záviset pouze na jeho individuálních výdělcích a dobách pojištění. Jediným případem, kdy bude výše důchodu určována výdělky a dobou pojištění partnera, budou nadále pozůstalostní důchody v případě úmrtí manžela (manželky).

Varianta 1 – zavedení sdílení vyměřovacích základů

Na základě návrhu Odborné komise bude zavedeno sdílení vyměřovacích základů mezi manžely. To znamená, že bude za každý kalendářní rok období manželství rozdělen sloučený vyměřovací základ napůl mezi oba partnery.

Varianta 2 - zavedení sdílení procentních výměr důchodu

Bude zavedena modifikovaná podoba sdílení, a to ve formě sdílení procentních výměr důchodu. Budou vypočteny odděleně procentní výměry obou partnerů za celé období trvání manželství a každému z partnerů bude za období sdílení náležet procentní výměra ve výši jedné poloviny součtu procentních výměr obou partnerů.

Varianta 2a – zachování institutu vyloučených dob

Dojde k zachování existujícího institutu vyloučených dob v současné podobě beze změny, tzn., že se o tato období zkrátí rozhodné období pro stanovení měsíčního průměru úhrnu vyměřovacích základů, takže nedojde k jejich snížení. Vyloučenými dobami jsou v zásadě náhradní doby pojištění spadající do rozhodného období.

Varianta 2b – nahrazení institutu vyloučených dob fiktivními vyměřovacími základy

Zákonem stanovených obdobíh se při výpočtu procentní výměry v případě sdílení místo vyloučení náhradní doba „zaplní“ zákonem stanoveným fiktivním výdělkem.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Identifikace nákladů a přínosů

Přínosem navrhovaného opatření bude spravedlivější důchod pro oba manžele (registrované partnery) tím, že dojde k vyrovnání důchodových nároků obou manželů za období trvání manželství, bez ohledu na to, zda některý z nich dosahoval nižších (nebo žádných) výdělků.

Náklady budou spočívat především ve zvýšené administrativní náročnosti průběžného sběru informací nutných pro stanovení výše důchodu, agendy zpracování žádostí o důchod a agendy námitkového a soudního řízení ze strany nositelů pojištění. Zvýší se rovněž náklady na přepočty výše důchodů z titulu dodatečně zjištěných informací (o partnerovi).

3.2. Přínosy a náklady jednotlivých variant

3.2.1. Varianta nulová

Při zachování současného stavu by i nadále výše starobního důchodu závisela pouze na pojištěncem získané době pojištění a dosahovaných výdělcích. To by pro osoby žijící v manželství znamenalo, že jejich důchody se budou i nadále za dobu manželství odlišovat v závislosti na jejich předchozí ekonomické aktivitě s tím, že ochrana osob pečujících o děti či osoby závislé na péči jiné fyzické osoby v příslušném stupni závislosti bude nadále realizována formou náhradních dob pojištění a vyloučených dob. Zachováním současného stavu není možné dosáhnout cílového stavu, tj. získání rovných důchodových nároků za období manželství.

Varianta nulová byla z dalšího posuzování vyloučena, neboť nenaplňuje cíl zadání schváleného Odbornou komisí.

3.2.2. Varianta 1

Návrh Odborné komise (Varianta 1) byl rozpracován Ministerstvem práce a sociálních věcí s ohledem na náklady, přínosy a všeobecnou realizovatelnost. Hlavním závěrem této analýzy je konstatování skutečnosti, že Návrh bez dílčích modifikací nemůže naplnit sledovaný cíl.

Hlavní překážkou doslovné realizace Návrhu je existence institutu vyloučených dob v zákoně o důchodovém pojištění. Pokud by vyloučené doby byly při sdílení vyměřovacích základů aplikovány v podobě, jak jsou využívány za současného právního stavu, pak by jejich užití vedlo k systematickému poškozování sdílejících párů. V období, kdy jeden z partnerů získá náhradní dobu pojištění, která je vyloučenou dobou, tj. dobou bez příjmu (např. péče o dítě), by byl vyměřovací základ druhého z partnerů rozdělen na poloviny každému z nich. Při výpočtu starobního důchodu partnera s vyloučenou dobou by pak byl tento sdílený vyměřovací základ vyloučen a zůstal by nevyužit. Tím by zcela zřejmě nebyl naplněn účel záměru sdílení (blíže Příloha č. 4).

Z výše uvedeného důvodu byla **Varianta 1 z dalšího posuzování vyloučena.**

3.2.3. Varianta 2a

Z důvodu nesplnění cíle a účelu ve Variantě 1 byl návrh modifikován, aby uváděné poškození nehrozilo (Varianta 2, resp. Varianta 2a). Není uplatněno přímé sdílení vyměřovacích základů, ale cíle Návrhu je dosaženo sdílením procentních výměr důchodů získaných za celou dobu manželství. Základem řešení je rozdělení doby pojištění do dílčích částí (podrobněji popis řešení v části 4), přičemž ke každé části bude vypočtena odpovídající procentní výměra. Úhrnný důchod pak bude tvořen základní výměrou, procentní výměrou za dobu mimo sdílení a průměrem procentních výměr obou partnerů za dobu sdílení.

Podrobnější analýza ovšem ukázala, že i v případě Varianty 2a mohou nastat poměrně často situace, kdy by byly sdílející osoby systematicky poškozeny. Je tomu tak tehdy, kdy v průběhu období sdílení dojde u jednoho z partnerů k situaci, kdy celé toto období je zaplněno pouze náhradními dobami pojištění (a tedy vyloučenými dobami) a dobami bez pojištění (bez příjmů). Typickým příkladem je situace, kdy po dobu manželství žena pečuje o děti i po dosažení 4 let věku, takže již nejde o náhradní dobu pojištění, resp. vyloučenou dobu, a toto období bez příjmu rozmělní skutečně dosažené příjmy. Ochrana pojištěnců poskytovaná institutem vyloučených dob je v takovémto případě významně oslabena nebo zcela eliminována (viz Příloha č. 4). Tím by opět nebylo dosaženo cíle a účelu Návrhu. Z těchto důvodů není vhodná aplikace vyloučených dob ani u sdílení procentních výměr a **Varianta 2a byla z dalšího posuzování vyloučena.**

3.2.4. Varianta 2b

Návrh byl proto modifikován a doplněn tak, že ochrana sociálních událostí v podobě vyloučených dob je v případě sdílení nahrazena ochranou pojištěnců, která spočívá ve „vyplnění“ vyloučených dob pojištění tzv. fiktivním vyměřovacím základem (dále také „FVZ“) (Varianta 2b). Pro výpočet důchodu tedy bude u případů sdílení za období, která jsou dnes vyloučenými dobami, použit vyměřovací základ v předem stanovené výši. Důvody pro zavedení FVZ jsou detailně uvedeny v Příloze č. 4. **Varianta 2b** se ukázala jako řešení nejlépe naplňující cíl Návrhu a jako jediná **je předmětem dalšího posuzování**.

3.2.4.1. Přínosy

Hlavním přínosem návrhu je zajištění spravedlivějších důchodů obou partnerů za dobu sdílení (tj. trvání manželství nebo registrovaného partnerství). **Spravedlivým důchodem je** v tomto ohledu **důchod ve stejné výši (stejná výše procentní výměry za období sdílení)**. Dosažení důchodu ve stejné výši nutně znamená přerozdělení prostředků vyplácených ve formě důchodu, kdy **jeden z partnerů dostane o příslušnou částku důchod nižší a druhý o stejnou částku důchod vyšší²**. Díky uplatněnému principu sdílení procentních výměr důchodu je **úhrnná částka vyplacená oběma partnerům stejná jako při aplikaci současného právního stavu**. Následující tabulky ukazují výši částky, která bude v rámci sdílení přerozdělena, a to v závislosti na délce trvání sdílení, resp. na výši příjmu partnerů. Vychází se z dat o průměrné délce trvání manželství a osobních vyměřovacích základech³ při přiznávání přímých důchodů.

První tabulka ukazuje dopad v závislosti na délce sdílení s tím, že muž i žena mají příjem na úrovni mediánu osobního vyměřovacího základu.

Tabulka 1 – Dopad sdílení v závislosti na délce sdílení v Kč

Období sdílení (v letech)	5	10	13	15	20	25	30
Rozdíl	68	137	177	205	273	342	409

² Dále je však nutné zohlednit vliv času, tj. rozdílný odchod do důchodu.

³ § 16 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

V případě sdílení trvajících 5 let, kdy partneři mají příjem na úrovni svých mediánů (medián osobního vyměřovacího základu muže je zhruba 25 500 Kč a ženy 18 500 Kč), by při aplikaci sdílení došlo ke snížení důchodu muže o 68 Kč a o stejnou částku by se zvýšil důchod ženy. Při 30 letech sdílení by tato částka činila 409 Kč.

Druhá tabulka ukazuje dopady v závislosti na příjmech partnerů v členění na příjmové decily v situaci průměrné doby trvání manželství 13 let⁴.

Tabulka 2 – Dopad sdílení (zvýšení důchodu jednoho z partnerů a snížení důchodu druhého partnera) v závislosti na příjmech partnerů v Kč

Období sdílení - 13 let		Žena -OVZ									
Muž - OVZ		1. decil	2. decil	3. decil	4. decil	5. decil	6. decil	7. decil	8. decil	9. decil	10. decil
	1. decil	173	69	37	87	150	187	250	320	396	706
	2. decil	585	182	76	26	38	75	138	208	284	594
	3. decil	886	283	177	127	64	27	37	107	183	493
	4. decil	962	359	253	203	140	103	40	31	107	417
	5. decil	1 000	396	291	241	178	140	77	7	69	379
	6. decil	1 063	460	354	304	241	204	141	71	6	316
	7. decil	1 139	535	430	380	316	279	216	146	70	240
	8. decil	1 215	611	506	456	392	355	292	222	146	164
	9. decil	1 417	814	708	658	595	558	495	425	349	39
	10. decil	1 422	818	713	663	599	562	499	429	353	43

Z porovnání různých příjmů je patrné, že efekt sdílení je nejvýznamnější v případě 10 % žen s nejnižšími příjmy, kde je výraznější přerozdělení už od sdílení s mužem od 2. příjmového decilu.

3.2.4.2. Náklady

Náklady spojené se zavedením této změny budou především na straně nositelů pojištění ve zvýšené administrativní náročnosti a přímých finančních nákladech na úpravu procesů a informačních technologií.

Zásadní dopady přinese změna konstrukce výpočtu důchodu, zejména pak nahrazení vyloučených dob FVZ pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu, což je nutno zajistit automatizovaně, nelze vkládat ručně. Souvisejícím zásadnějším dopadem bude nezbytná systémová změna koncepce práce s daty pojištěnců. Bude nutno nově průběžně (shromažďovat) evidovat:

- Údaje o všech manželstvích občanů ČR (vznik a zánik)
- Informaci o rozhodnutí partnerů, zda chtějí či nechtějí sdílet, případně, zda se ke sdílení vracejí
- Údaje o době a rozsahu péče o dítě do 4 let věku

⁴ ČSÚ – Vývoj obyvatelstva v České republice - 2013.

- Údaje o době a rozsahu péče o závislou osobu

Potřebné legislativní změny pro sběr dat jsou podrobněji uvedeny v Příloze č. 8. Průběžná evidence si vyžádá zvýšené finanční náklady na novou aplikační podporu v oblasti správy nárokových podkladů důchodového pojištění, úpravu aplikací v oblasti Registru pojištěnců a dalších navazujících aplikacích. Nárůst množství spravovaných dat ve vzájemných vazbách bude generovat nároky na zvýšení počtu systemizovaných míst. Na druhé straně si potřeba průběžného shromažďování těchto údajů vyžádá vyšší administrativní zátěž i na straně pojištěnců, kteří budou muset tyto informace nositeli pojištění sdělovat.

Zvýšené náklady lze v současné době odhadnout následovně:

a) Složitost výpočtu

Složitost vlastního výpočtu důchodu z jednotlivých procentních výměr, respektive zjišťování, ověřování, vkládání a kontrola vstupujících dat, a nárůst související povyměřovací agendy si vyžádá odhadem zvýšení systemizace pro oblast důchodového pojištění až o pětinu (až 300 zaměstnanců, tj. cca 135 mil. Kč ročně + cca 13,5 mil. Kč jednorázové náklady).

b) Náklady na rozšíření sběru dat pojištěnců

Potřeba průběžného sběru údajů, zejména o náhradních dobách pojištění, si na straně ČSSZ vyžádá i dodatečné mzdové a věcné náklady (vybavení SM, poštovné) na jeho realizaci:

Péče o dítě do 4 let věku

- Evidence doby péče o dítě formou Přihlášek/odhlášek (návrh MPSV) - 38 SM (9 pt.), tj. cca 17,1 mil./rok + 1,7 mil. jednorázové náklady
- Evidence doby péče o dítě formou čestného prohlášení (návrh ČSSZ) - 12,6 SM (9 pt.), tj. cca 5,43 mil./rok + 1,09 mil. jednorázové náklady

Péče o osobu závislou

- Vydávání dvou rozhodnutí (v průběhu péče a při jejím skončení) – 22 SM (10 pt. a 12 pt.) cca 18,2 mil./rok + 1 mil. jednorázové náklady

c) Náklady na úpravu aplikací

V oblasti IKT bude muset dojít k zásadní úpravě většiny aplikačního programového vybavení týkajícího se důchodového pojištění, nárokových podkladů a kmenových evidencí a bude pravděpodobně nezbytné realizovat i nová napojení na další externí subjekty. S ohledem na výše uvedené se pracnost, čas, náklady odhadují:

- Finanční prostředky na úpravu současných APV: odhad až 180 mil. Kč s DPH
- Finanční prostředky na vývoj nových APV: až 200 mil. Kč s DPH
- Potřebné navýšení systemizovaných míst na úseku IKT (analytici, vývojáři): 3 - 5 pracovníků, tj. 4 mil. Kč ročně + 0,5 mil. Kč jednorázové náklady.

d) Celkové navýšení nákladů.

Celkové zvýšení administrativních nákladů spojených s realizací návrhu bude na straně ČSSZ činit cca **400 mil. Kč ve formě jednorázových nákladů** spojených se zavedením a **180 mil. Kč ročně** spojených s jeho prováděním.

4. Návrh řešení

4.1. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

S ohledem na fakt, že byly, z důvodu nenaplnění cíle zadání, ostatní varianty vyřazeny, týká se další popis pouze Varianty 2b (jedná se o konkrétní a konečné věcné řešení), přičemž sdílení se bude týkat pouze důchodů starobních nebo pozůstalostních důchodů odvozených z důchodů starobních. Důvody, proč nebylo zvoleno uplatnění principů sdílení u invalidních důchodů, jsou uvedeny dále v textu.

Identifikace sdílejících osob

O identifikaci sdílejících osob, resp. o podmínkách vzniku a zániku sdílení v konkrétních situacích, pojednává Příloha č. 5. Pro potřeby popisu principu sdílení je významné to, že k okamžiku přiznání důchodu musí být známo, zda u žadatele sdílení proběhlo a v jakém rozsahu. Musí být tedy přesně vymezeny a evidovány osoby a doby, po které se sdílení uplatní.

Sdílení přichází v úvahu pouze mezi manžely. U osob, které budou k okamžiku účinnosti právní úpravy umožňující sdílení v manželství i u osob, které vstoupí do manželství až po datu účinnosti právní úpravy, vznikne sdílení **výhradně na základě dohody těchto manželů**, která bude uzavřena podle specifického ustanovení

zákona č. 582/1991 Sb., a to kdykoliv v průběhu trvání manželství, nejpozději však do přiznání starobního důchodu prvnímu z manželů; dohoda musí být sepsána na tiskopisu předepsaném orgánem sociálního zabezpečení a musí být tímto orgánem verifikována, jinak je neplatná. Jsou-li k provádění důchodového pojištění jednotlivých partnerů příslušné různé orgány sociálního zabezpečení, je možnost sepsat tuto dohodu u kteréhokoliv z nich, s tím, že druhému orgánu musí být tato dohoda zaslána na vědomí. Sepsanou dohodu si tento orgán (tyto orgány) ponechá (ponechají) ve své evidenci nárokových podkladů.

Sjednanou dohodu manželů o sdílení lze jinou dohodou manželů zrušit, připouští se však uzavření další dohody o sdílení a její následné zrušení. Připouští se rovněž možnost učinit právní jednání směřující ke vzniku/vyloučení sdílení po skončení manželství rozvodem, a to výlučně v podobě dohody obou bývalých manželů, která rovněž splňuje výše uvedené náležitosti. V případech zvláštního zřetele hodných může být souhlasné prohlášení manžela o zrušení sdílení nahrazeno rozhodnutím soudu, a to pouze na základě žádosti druhého manžela podané v souvislosti s rozvodem manželství.

Dohoda o sdílení důchodových nároků zůstává v platnosti i po úmrtí některého z manželů, a to i když úmrtí nastalo před přiznáním jeho starobního důchodu. Končí-li manželství smrtí, připouští se možnost zrušit dohodu o sdílení jednostranným úkonem přeživšího manžela, který tak učiní v souvislosti s podanou žádostí o pozůstalostní dávky pro sebe nebo pro nezaopatřené děti zemřelého.

Veškeré popsané změny mohou proběhnout (resp. vzbudit zamýšlené právní účinky) jen, dokud některému z manželů nebyl přiznán starobní důchod.

Určení období, za která se sdílí a za která se nesdílí

V dohodě o sdílení důchodových nároků mezi manžely nelze platně sjednat období, v němž má být sdíleno, a období, v němž event. sdíleno být nemá. Pro určení období sdílení se uplatní zákonem stanovené pravidla, která nemohou být dohodou manželů za žádných okolností měněna. Lze se tedy dohodnout na sdílení „jako takovém“, nikoliv na konkrétním období sdílení.

V praxi bude sdílení provedeno tak, že žadateli o důchod budou určena dílčí rozhodná období (období bez sdílení a jedno či více období se sdílením), za která budou vypočteny dílčí procentní výměry důchodu.

V okamžiku, kdy bude daná osoba žádat o přiznání důchodu, budou záznamy o skutečnostech rozhodných pro posouzení nároku na důchod a jeho výši rozděleny mezi jednotlivá dílčí rozhodná období. Jedním dílčím rozhodným obdobím bude v rámci obecného rozhodného období (viz část 1.3.1.) rozhodné období, které bude tvořeno všemi obdobími, během kterých nebylo sdílení prováděno. Půjde o období mimo manželství a období, kdy nebude sdílení provedeno uplatněním vůle sdílejících osob (viz Příloha č. 5). Dalšími dílčími obdobími budou sdílená rozhodná období, která budou tvořena obdobími jednotlivých (pokud bude žadatel během svého života ve více svazcích) manželství.

Každé sdílené rozhodné období bude začínat prvním dnem roku, ve kterém vzniklo manželství nebo registrované partnerství, bez ohledu na to, ke kterému dni v tomto roce bylo manželství uzavřeno. Individuální sdílené rozhodné období bude ukončeno k 31. 12. roku, který předchází roku, ve kterém nastala událost, která sdílení ukončuje, tj. k 31. 12. roku, který předchází roku, kdy došlo k rozvodu, úmrtí jednoho z partnerů nebo k přiznání důchodu jednomu z partnerů. Celé kalendářní roky byly zvoleny z důvodu, že evidence příjmů zaměstnanců na evidenčním listu důchodového pojištění a příjmů OSVČ neobsahuje rozdělení příjmů na kratší období v průběhu kalendářního roku.

Postup v případě přiznání invalidního důchodu

V případě přiznání (či pobírání) invalidního důchodu jednomu z partnerů se na období trvání tohoto svazku **sdílení neuplatní**, neboť nastavení systému obsahuje určitá ochranná opatření, která v sobě zahrnují i zvláštní způsoby výpočtu těchto důchodů (§ 42 zákona o důchodovém pojištění). Tyto zvláštní způsoby výpočtu směřují k výpočtu celého důchodu a nelze zde tedy aplikovat rozdělení období na sdílená a běžná. Zároveň existující § 19 zákona o důchodovém pojištění poskytuje osobám, kterým byl v minulosti přiznán invalidní důchod, ochranu proti nepříznivému dopadu nižších výdělků z důvodu invalidity. Tato ochrana výrazně narušuje principy rozdělení rozhodných období, neboť se u těchto osob umožňuje postup bez zohlednění faktických příjmů v době po vzniku invalidity při stanovení výše později

přiznávaného důchodu. Ani skutečnost, že při dosažení 65 let věku, popř. důchodového věku, je-li vyšší, dojde k zániku nároku na invalidní důchod a vzniku nároku na starobní důchod na výše uvedeném principu nic nemění.

Důsledky pobytu v cizině

V situaci, kdy je jeden z partnerů aktivní v zahraničí, nebude za toto období sdílení probíhat. U partnera, který zůstává v ČR, bude pro tyto účely nezbytné stanovit vyměřovací základ za ty kalendářní roky, kdy druhý z partnerů bude pouze po část roku aktivní v zahraničí a po zbytek roku aktivní v ČR. V těchto případech se vyměřovací základ každého z partnerů dosažený za období v kalendářním roce, do kterého připadají jak dny, kdy byl druhý z partnerů aktivní v zahraničí, tak i dny, kdy byl aktivní v ČR, rozdělí poměrem dob připadajících na dobu, kdy jsou oba aktivní v ČR, vůči celkovému počtu dnů v daném období. Vyměřovací základ dosažený celý v období kalendářního roku, kdy jsou oba aktivní v ČR, se plně zohlední ve sdíleném rozhodném období a naopak příjem celý dosažený v období kalendářního roku, kdy je jeden z partnerů aktivní v zahraničí, se celý zohlední v běžném rozhodném období. Standardním postupem, kdy by se vždy sdílelo, by s ohledem na fakt, že do sdílení není možné nijak zahrnout důchodové nároky vzniklé v zahraničí, byly systematicky poškozovány ty osoby, které by byly aktivní v ČR, jejichž partneři by byli aktivní v zahraničí. Takový postup by byl v rozporu s cílem řešení a nevedl by k dosažení spravedlivých důchodů obou partnerů.

V případě, že nelze přiznat plnou výši důchodu na základě dob pojištění získaných v jednom státě, započtou se podle pravidel stanovených v mezinárodních právních instrumentech (ve vztahu k EU a ESVO se jedná o evropská nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení č. 883/2004 a 987/2009 a ve vztahu k ostatním zemím jsou to dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení, pokud ČR takovou smlouvu s danou zemí uzavřela), i doby získané v jiném státě. Vzniklý nárok se označuje jako tzv. „dílčí důchod“. Podstatou dílčího důchodu je, že nárok na něj se posoudí na základě všech dob pojištění, které daná osoba získala během své migrace a provede se výpočet tzv. teoretické výše důchodu, která by dané osobě náležela, pokud by všechny doby pojištění získal v jednom státě. Tento hypotetický důchod se však pojištěnci nepřizná, neboť podle pravidel výše uvedených instrumentů každý stát vyplácí důchod je za vlastní doby pojištění. Teoretická výše důchodu se tedy dílí, tj. upraví se v poměru dob pojištění získaných v daném státě

k celkové době pojištění získané ve všech státech. Při výpočtu důchodu se rovněž přihlíží k příjmům, které pojištěnec v daném státě získal. Aplikace principu sdílení při výpočtu dílčího důchodu bude tedy stejná jako při výpočtu tzv. plného důchodu. Další informace k důsledkům sdílení ve vztahu k cizině jsou uvedeny v Příloze č. 6.

Vyhodnocení podmínek nároku na důchod

Podmínky nároku u žadatelů o starobní důchod, kteří v průběhu své historie sdíleli, budou posouzeny bez ohledu na rozdělení rozhodného období do více dílčích částí. Potřebná doba pojištění bude tedy posouzena na základě celkových informací o žadateli stejně jako u nesdílejících osob.

V okamžiku, kdy bude daná osoba žádat o starobní důchod, nebudou posuzovány podmínky nároku u sdílejícího/ch partnera/ů, kteří v daném okamžiku o starobní důchod nežádají. Výpočet dílčích procentních výměr sdílejících partnerů nežádajících o starobní důchod tedy bude proveden bez ohledu na to, zda tito partneři v daném okamžiku splňují nebo nesplňují podmínky nároku na daný typ důchodu.

Výpočet dílčích procentních výměr

Výpočet důchodu bude v zásadě probíhat podle stejných pravidel, jako je tomu v současnosti. Rozdílem proti současnému stavu bude, že u žadatelů o důchod, kteří budou mít ve svém záznamu vedeném ČSSZ informaci o alespoň jednom sdíleném rozhodném období, bude vypočteno více dílčích procentních výměr důchodu.

Žadateli o důchod budou vypočteny procentní výměry ke všem dílčím rozhodným obdobím.

Výdělky za jednotlivé roky budou indexovány k roku přiznání důchodu, z jejich součtu bude stanoven osobní vyměřovací základ, ze kterého bude redukcí podle stávajících pravidel stanoven výpočtový základ. Standardně se bude zacházet s náhradními dobami pojištění a tyto náhradní a současně vyloučené doby však budou u obou sdílejících partnerů nahrazeny konceptem FVZ. Za každý rok pojištění získaný v daném rozhodném období bude přiznána procentní výměra ve výši 1,5 % z výpočtového základu. Bude-li ve sdíleném rozhodném období zůstat pojištěná doba kratší než 1 rok, za kterou nelze vypočíst procentní výměru, pak bude tato doba přičtena k běžnému rozhodnému období. Tato pojištěná doba tak nebude ztracena a nebude snižovat celkovou dobu pojištění a tím celkovou procentní výměru důchodu.

Kromě toho budou, podle stejných pravidel, spočteny procentní výměry sdílejících partnerů za každé sdílené rozhodné období.

Rozšíření sběru informací

K možnému stanovení procentní výměry důchodu (mj. i samotného ročního vyměřovacího základu) za dobu sdílení je nutné v době přiznání důchodu jednoho z partnerů disponovat kompletní informací za tuto dobu i o druhém z partnerů. Dojde k rozšíření sběru informací o dobách pojištění včetně náhradních dob tak, aby byla u nositele pojištění vždy informace kompletní, neboť v současné době se část informací sbírá či o nich rozhoduje až při přiznávání důchodu dané osoby (např. o době péče o dítě či závislou osobu). Podrobněji Příloha č. 3. O osobách, které dosud nepožádaly o důchod, nemá v současné době nositel pojištění kompletní informaci, což by v zásadě znemožňovalo institut sdílení fakticky použít a důchod vypočítat.

Předávání údajů nezbytných pro stanovení výše procentní výměry důchodů v případě příslušnosti různých orgánů sociálního zabezpečení

V případě, že údaje nezbytné pro stanovení výše procentní výměry důchodu budou mít ve své evidenci dva nebo více orgánů sociálního zabezpečení, tj. ČSSZ a orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti, je jediným schůdným řešením jejich předávání jedním orgánem sociálního zabezpečení na žádost druhému orgánu sociálního zabezpečení, u kterého byla uplatněna žádost o důchod v konkrétním případě a který je také příslušný k rozhodnutí o ní. Přitom by platilo, že každý orgán sociálního zabezpečení si chybějící dobu pojištění došetří „pro svého“ pojištěnce sám. Orgán sociálního zabezpečení, který rozhoduje o žádosti o důchod, pak stanoví výši procentní výměry u obou pojištěnců a poté postupuje způsobem uvedeným v kapitole 4.1, podrobněji v Příloze č. 1.

Předávání údajů nezbytných pro stanovení výše procentní výměry důchodů v případě příslušnosti různých orgánů sociálního zabezpečení

Výpočet důchodu

Po výpočtu všech dílčích procentních výměr žadatele o důchod a všech partnerů, se kterými sdílení probíhalo, bude vypočten celkový důchod žádající osoby. Jeho úhrnná výše bude určena jako součet základní výměry důchodu, dílčí procentní výměry za běžné rozhodné období a sumy aritmetických průměrů dílčích procentních výměr sdílejících partnerů za jednotlivá sdílená rozhodná období.

$$D = ZV + PV_N + \sum \frac{(PV_{Sn} + PV_{Sn}^P)}{2}$$

kde D důchod žadatele

ZV základní výměra

PV_N dílčí procentní výměra žadatele za běžné rozhodné období

PV_{Sn} dílčí procentní výměra žadatele za n-té sdílené rozhodné období

PV_{Sn}^P dílčí procentní výměra partnera za n-té sdílené rozhodné období

Vypočtená dílčí procentní výměra partnera, který o důchod nežádá, nebude použita pro stanovení jeho důchodu v budoucnu. Poté, co podá žádost o důchod, bude vypočten nově, a to podle právní úpravy platné a účinné v okamžiku rozhodování o této žádosti (právní úprava se může v mezidobí změnit). Procentní výměra za období sdílení partnera, kterému byl starobní důchod přiznán dříve, bude rovněž nově vypočtena, přičemž rozhodné příjmy budou standardně indexovány podle koeficientů nárůstu všeobecného vyměřovacího základu. Tento výpočet ale nijak neovlivní výši již v minulosti přiznaného důchodu prvního z partnerů.

Zavedení FVZ

V souvislosti se sdílením bude odstraněn u sdílejících osob institut vyloučených dob a nahrazen konceptem FVZ. Pro výpočet důchodu tedy bude za období, která jsou dnes vyloučenými dobami, použit vyměřovací základ ve výši všeobecného vyměřovacího základu platného v roce, ke kterému se vyměřovací základ vztahuje. Důvody pro zavedení FVZ jsou uvedeny v Příloze č. 4.

Ilustrativní příklad

Následující tabulky ilustrují postup výpočtu dílčích procentních výměr důchodu v roce 2015.⁵ Předpokladem tohoto příkladu je existence manželství uzavřeného v průběhu roku 1991, které skončí rozvodem v roce 2011. Předpokládán je rovněž výdělek, který je pro jednoduchost stálý v čase a odpovídá průměrné mzdě muže v roce 2014. V tabulce 3 je prezentován výpočet osobního vyměřovacího základu za dvacetileté

⁵ Jde pouze o ilustraci, která jde z praktických důvodů před faktickou účinností sdílení. Cílem je pouze demonstrovat princip fungování.

sdílené rozhodné období (tj. manželství mezi lety 1991 a 2010). Přiznáván je nekrácený starobní důchod.

Tabulka 3 Výpočet dílčí procentní výměry žadatele o důchod za sdílené rozhodné období

V roce	Vyměřovací základ (Kč)	Vyloučené doby (dny)	Koeficient nárůstu VVZ	Roční vyměřovací základ	Všeobecný vyměřovací základ	Přepočítací koeficient
1986			8,9778	0	2 964	
1987			8,7938	0	3 026	
1988			8,5978	0	3 095	
1989			8,3944	0	3 170	
1990			8,0980	0	3 286	
1991	49 447		7,0174	346 992	3 792	
1992	60 557		5,7300	346 992	4 644	
1993	75 854		4,5745	346 992	5 817	
1994	89 922		3,8588	346 992	6 896	1,1914
1995	106 560		3,2563	346 992	8 172	1,1978
1996	126 174		2,7501	346 992	9 676	1,1194
1997	139 472		2,4879	346 992	10 696	1,0891
1998	152 477		2,2757	346 993	11 693	1,0850
1999	165 022		2,1027	346 993	12 655	1,0620
2000	175 906		1,9726	346 992	13 490	1,0942
2001	190 907		1,8176	346 992	14 640	1,0693
2002	204 872		1,6937	346 992	15 711	1,0717
2003	218 660		1,5869	346 992	16 769	1,0665
2004	233 178		1,4881	346 992	17 882	1,0532
2005	245 259		1,4148	346 992	18 809	1,0707
2006	261 447		1,3272	346 993	20 050	1,0753
2007	280 715		1,2361	346 992	21 527	1,0942
2008	303 580		1,1430	346 992	23 280	1,0184
2009	314 134		1,1046	346 992	24 091	1,0269
2010	319 808		1,0850	346 992	24 526	1,0249
2011			1,0605	0	25 093	1,0315
2012			1,0273	0	25 903	1,0015
2013			1,0273	0	25 903	1,0273
2014			1,0000	0		

Úhrn ročních vyměřovacích základů je v tomto případě roven 6 939 843 Kč. Doba pojištění získaná ve sdíleném rozhodném období je 20 let. Měsíční osobní vyměřovací základ odpovídá částce 28 897 Kč, což po redukci představuje výpočtový základ ve výši 16 178 Kč. Procentní výměra za první (a jediné) sdílené rozhodné období je tedy:

$$PV_{S1} = 16\,178 \times 20 \times 1,5\, \% = 4\,854\, Kč$$

Tabulka 4 demonstruje obdobným způsobem výpočet osobního vyměřovacího základu za běžné rozhodné období, které je tvořeno 5 lety před uzavřením manželství (1986 – 1990) a čtyřmi roky následujícími po rozvodu (2011 – 2014).

Tabulka 4 Výpočet dílčí procentní výměry žadatele o důchod za běžné rozhodné období

V roce	Vyměřovací základ (Kč)	Vyloučené doby (dny)	Koeficient nárůstu VVZ	Roční vyměřovací základ	Všeobecný vyměřovací základ	Přepočítací koeficient
1986	38 650		8,9778	346 992	2 964	
1987	39 459		8,7938	346 992	3 026	
1988	40 358		8,5978	346 992	3 095	
1989	41 336		8,3944	346 992	3 170	
1990	42 849		8,0980	346 992	3 286	
1991			7,0174	0	3 792	
1992			5,7300	0	4 644	
1993			4,5745	0	5 817	
1994			3,8588	0	6 896	1,1914
1995			3,2563	0	8 172	1,1978
1996			2,7501	0	9 676	1,1194
1997			2,4879	0	10 696	1,0891
1998			2,2757	0	11 693	1,0850
1999			2,1027	0	12 655	1,0620
2000			1,9726	0	13 490	1,0942
2001			1,8176	0	14 640	1,0693
2002			1,6937	0	15 711	1,0717
2003			1,5869	0	16 769	1,0665
2004			1,4881	0	17 882	1,0532
2005			1,4148	0	18 809	1,0707
2006			1,3272	0	20 050	1,0753
2007			1,2361	0	21 527	1,0942
2008			1,1430	0	23 280	1,0184
2009			1,1046	0	24 091	1,0269
2010			1,0850	0	24 526	1,0249
2011	327 197		1,0605	346 992	25 093	1,0315
2012	337 771		1,0273	346 992	25 903	1,0015
2013	337 771		1,0273	346 992	25 903	1,0273
2014	346 992		1,0000	346 992		

Úhrn ročních vyměřovacích základů za běžné rozhodné období je roven 3 122 928 Kč. Doba pojištění získaná v běžném rozhodném období je 22 let (předpokladem je celkem 42 let pojištění, z nichž 13 bylo dosaženo před rokem 1986, a proto nejsou zachyceny v tabulce). Měsíční osobní vyměřovací základ odpovídá částce 28 899 Kč, což po redukci představuje výpočtový základ ve výši 16 179 Kč. Procentní výměra za běžné rozhodné období je tedy:

$$PV_N = 16\,179 \times 22 \times 1,5\% = 5\,340 \text{ Kč}$$

Stejně jako u žadatele o důchod je i u jeho bývalého partnera vypočten dílčí osobní vyměřovací základ a dílčí procentní výměra za sdílené období. Výpočet dílčího osobního vyměřovacího základu je shrnut v tabulce 5. V tomto případě odpovídají vyměřovací základy průměrné mzdě v ekonomice.

Tabulka 5 Výpočet dílčí procentní výměry partnera žadatele za sdílené rozhodné období

V roce	Vyměřovací základ (Kč)	Vyloučené doby (dny)	Koeficient nárůstu VVZ	Roční vyměřovací základ	Všeobecný vyměřovací základ	Přepočítací koeficient
1986						
1987						
1988						
1989						
1990						
1991	44 295		7,0174	319 320	3 792	
1992	54 247		5,7300	319 322	4 644	
1993	67 949		4,5745	319 319	5 817	
1994	80 553		3,8588	319 324	6 896	1,1914
1995	95 458		3,2563	319 326	8 172	1,1978
1996	113 026		2,7501	319 320	9 676	1,1194
1997	124 941		2,4879	319 327	10 696	1,0891
1998	136 587		2,2757	319 318	11 693	1,0850
1999	147 824		2,1027	319 317	12 655	1,0620
2000	157 578		1,9726	319 325	13 490	1,0942
2001	171 011		1,8176	319 316	14 640	1,0693
2002	183 522		1,6937	319 317	15 711	1,0717
2003	195 880		1,5869	319 329	16 769	1,0665
2004	208 882		1,4881	319 323	17 882	1,0532
2005	219 710		1,4148	319 332	18 809	1,0707
2006	234 206		1,3272	319 325	20 050	1,0753
2007	251 459		1,2361	319 315	21 527	1,0942
2008	271 936		1,1430	319 309	23 280	1,0184
2009	281 410		1,1046	319 332	24 091	1,0269
2010	286 491		1,0850	319 329	24 526	1,0249
2011						
2012						
2013						
2014						

Úhrn ročních vyměřovacích základů je v tomto případě roven 6 216 726 Kč. Doba pojištění získaná ve sdíleném rozhodném období je 20 let. Měsíční osobní vyměřovací základ odpovídá částce 25 886 Kč, což po redukci představuje výpočtový základ ve výši 15 396 Kč. Procentní výměra za první (a jediné) sdílené rozhodné období je tedy:

$$PV_{S1} = 15\,396 \times 20 \times 1,5\% = 4\,619 \text{ Kč}$$

Celkový důchod žadatele je poté vypočten podle výše uvedeného vzorce a odpovídá částce:

$$D = 2\,400 + 5\,340 + \frac{4\,854 + 4\,619}{2} = 12\,477 \text{ Kč}$$

Řízení o přiznání důchodu

V řízení o přiznání důchodu dojde v cílovém stavu k následujícím změnám:

- a) Po sepsání žádosti o důchod si OSSZ vyžádá od zaměstnavatelů další potřebné údaje k doplnění žádosti nejen od osoby, která o důchod žádá, ale také od partnera a bývalých partnerů. Dojde tedy k výraznému rozšíření okruhu zaměstnavatelů, u kterých budou informace dožadovány.
- b) Pro kompletace nárokových podkladů bude nutno zjišťovat i od partnera/ů informace o náhradních dobách z titulu nezaměstnanosti, péče o dítě, péče o osoby ve stupni závislosti II až IV a informace o pobytu v cizině. V případě jeho nedohledatelnosti nezbude, než rozhodnout bez znalosti těchto údajů, tj. s vědomím, že žadatel může být na svém nároku poškozen v důsledku nedostatečně zjištěného skutkového stavu (§ 3 správního řádu), a s předpokladem, že takto vydané rozhodnutí bude nutno v budoucnu, po dohledání partnera, opravit a poskytnout příslušný doplatek.
- c) Pro vlastní výpočet důchodu bude nutné změnit postup při výpočtu procentní výměry důchodu a pro tento účel vytvořit novou aplikační podporu.
- d) Rozhodnutí budou nově vydána nejen žádající osobě, ale v rozsahu sdílení i partnerovi a bývalým partnerům. Rozšíří se tedy počet vyhotovovaných a doručovaných rozhodnutí, z důvodu přezkoumatelnosti budou tato rozhodnutí rozsáhlá a obtížně srozumitelná. Obsah jednotlivých rozhodnutí se musí lišit v závislosti na tom, zda adresátem je osoba žádající nebo sdílející partner – nelze tedy vydat jedno rozhodnutí v několika stejnopisech a rozeslat je ve stejné podobě všem účastníkům řízení; v rozhodnutích pro sdílející partnery musí být důsledně zajištěna ochrana osobních údajů žádajícího (podrobněji v Příloze č. 7).
- e) Proti vydaným rozhodnutím budou moci být podány námitky nejen osobou žádající o důchod, ale v rozsahu naznačeném v písmenu d) i partnerem a bývalými partnery. Dojde tedy ke zvýšení agendy námitkového řízení a v dalších stupních přezkumného soudního řízení. Podání námitek ani případná žaloba ze

strany partnerů nebude mít odkladný účinek pro přiznání a výplatu důchodu žadatele.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Doporučená varianta bude implementována zejména prostřednictvím novely zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů a novely zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

6. Přezkum účinnosti regulace

Z hlediska kritérií přezkumu účinnosti, která jsou dána Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, bude přezkum účinnosti regulace proveden po 3 letech po účinnosti navrhovaných změn právní úpravy.

7. Konzultace a zdroje dat

Celý proces konzultací probíhal v rámci činnosti Odborné komise pro důchodovou reformu, resp. jejího Pracovního týmu 3. Vyhodnocení možných přístupů k řešení a diskuse nad nimi je zaznamenáno ve shrnutí relevantní diskuse Pracovního týmu 3 k záměru sdílení, které je v Příloze č. 9.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Ing. Marek Suchomel, MPSV, Odbor sociálního pojištění

marek.suchomel@mpsv.cz

I. ŘÍZENÍ O ŽÁDOSTI O PŘIZNÁNÍ DŮCHODU

a) Sepsání žádosti o přiznání důchodu u okresní (v Praze Pražské, Brně Městské) správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“).

Řízení o přiznání důchodu (týká se všech druhů důchodů, tj. starobních, invalidních i pozůstalostních) se zahajuje na základě písemné žádosti (§ 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „ZOPSZ“). Žádosti o přiznání důchodu sepisuje s občany příslušná OSSZ na předepsaných tiskopisech (§ 82 odst. 1 ZOPSZ). Za občany, kteří vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nemohou sami podávat žádost o důchod, mohou s jejich souhlasem a na základě potvrzení lékaře o zdravotním stavu těchto občanů podat tuto žádost jejich rodinní příslušníci (§ 82 odst. 2 ZOPSZ).

Osoby trvale bydlící v cizině uplatňují žádost prostřednictvím nositele pojištění členského státu EU nebo státu, se kterým má ČR uzavřenou bilaterální smlouvu o sociálním zabezpečení, anebo písemně vyplněním formuláře žádosti, pokud se jedná o osoby bydlící ve státech, se kterými nemá ČR uzavřenou žádnou smlouvu o sociálním zabezpečení. Pokud výše uvedené osoby přicestují do ČR, mohou i ony uplatnit žádost na kterékoliv OSSZ.

b) Vyžádání potřebných údajů od zaměstnavatelů, soukromých spisoven či archivů v kompetenci OSSZ; při žádosti o invalidní důchod vyžádání podkladů pro posouzení zdravotního stavu žadatele, posouzení zdravotního stavu žadatele OSSZ.

Po sepsání žádosti o důchod vyžádá OSSZ od zaměstnavatelů další potřebné údaje k doplnění žádosti. Zaměstnavatelé jsou povinni do 8 dnů ode dne, kdy obdrželi výzvu OSSZ sepisující žádost o důchod, sdělit písemně požadované údaje.

V případě potřeby vyžádá OSSZ i údaje o nedostatečně doložených dobách pojištění ze soukromých spisoven nebo dalších držitelů dokladů, případně z archivů.

V souvislosti se sepsáním žádosti o invalidní důchod zajistí OSSZ posouzení zdravotního stavu občana pro účely důchodového pojištění, a to u odd. Lékařské posudkové služby příslušné OSSZ. U osob trvale bydlících v cizině zajistí posouzení

zdravotního stavu OSSZ na základě zdravotnické dokumentace zaslané ze zahraničí až na základě požadavku ústředí ČSSZ.

Činnost související s vyžadováním potřebných údajů byla od července 2010 přenesena z ČSSZ na OSSZ.

Žadatel o invalidní důchod je podle ust. § 53 odst. 2 ZOPSZ povinen na výzvu orgánu sociálního zabezpečení pro účely posouzení poklesu pracovní schopnosti předložit lékařské nálezy ošetřujících lékařů, které má k dispozici a sdělit další požadované údaje.

Žádost o důchod lze fakticky odeslat ČSSZ až po vybavení všemi potřebnými doklady, a jde-li o žádost o invalidní důchod, až po vypracování posudku o invaliditě.

c) Kompletace nárokových podkladů a vytvoření dávkového spisu.

Fáze vytvoření podkladů pro vlastní rozhodování probíhá v ústředí ČSSZ v odboru správy údajové základny, kde se kompletují podklady jak v elektronické, tak ve fyzické podobě. Kompletní dávkový spis současně s elektronickými podklady je postoupen odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění.

d) Posouzení nároku, výpočet důchodu, vydání kladného nebo zamítavého rozhodnutí, jeho odeslání oprávněnému a v případě kladného rozhodnutí zařízení výplaty důchodu.

Po zkompletování nárokových podkladů a vytvoření dávkového spisu, je dávkový spis předán odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění a přidělen příslušnému dávkovému oddělení.

Výpočet pozůstalostních důchodů po důchodci je v současné době prováděn přímo prostřednictvím SRD. Výpočty ostatních důchodů jsou prováděny prostřednictvím jiné aplikace. Osobní list důchodového pojištění (dále jen „OLDP“) je v této aplikaci generován z tuzemských nárokových podkladů a nárokových podkladů o zaměstnání/pojištění/bydlení v zahraničí (SEDy P5000). Některé tuzemské i zahraniční doby pojištění jsou vkládány ručně referentem. Samotný výpočet je nadále prováděn na pozadí prostřednictvím aplikace SRD.

Při všech úkonech prováděných v rámci rozhodování o nároku na důchod, jeho výši a výplatě probíhá na odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění tzv.

„kontrola metodou čtyř očí“. To znamená, že poté, co je případ zpracován referentem, je dávkový spis předán k následné kontrole stanovenému aprobantovi.

Po obdržení dávkového spisu posoudí pracovník odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění podrobně jeho obsah a rozhodne o dalším postupu. V případě, že chybějící doba pojištění došetřovaná OSSZ není doložena ani došetřena v době, kdy žádost je předána na odbor rozhodování o dávkách důchodového pojištění, pracovník tohoto odboru posoudí dobu od prvního šetření zahájeného OSSZ a určí přiměřenou tzv. asservátní lhůtu k rozhodnutí o dalším postupu, příp. zašle urgenci šetření. Pokud se zaslané šetření v rámci asservátní lhůty nevrátí, nebo vrátí, ale bez prokázání doby pojištění (vyměřovacích základů), přičemž vznikne nárok na důchod a došetřovaná doba je v souhrnu krátká (cca méně než 2 roky), dávka důchodového pojištění se přizná. Pokud nárok na důchod bez došetřované doby nevznikne nebo se jedná o dobu delší než dva roky, pracovník odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění se pokusí tyto doby ještě došetřit (urgence, šetření v archivu, atd.).

U případů s mezinárodním prvkem (osob bydlících v cizině), jde-li o posouzení nároku na invalidní důchod, předchází řízení s OSSZ ohledně posouzení zdravotního stavu žadatele podle českých právních předpisů. Po obdržení žádosti o důchod zaslané ze zahraničí je zajištěn překlad potřebné zdravotnické dokumentace (pokud byla doložena spolu se žádostí o důchod, v záporném případě je nejprve zdravotnická dokumentace, tzn. formulář E 213, nebo příslušný smluvní formulář vyžádán od zahraničního nositele pojištění) a poté zahájeno řízení s OSSZ příslušnou podle sídla posledního zaměstnavatele na území ČR. U případů s mezinárodním prvkem osob bydlících v ČR naopak musí být zprostředkováno řízení se zahraničním nositelem pojištění ohledně přiznání zahraničního invalidního důchodu a kromě došetřování chybějících českých dob pojištění je došetřována zahraniční doba pojištění.

Lhůta pro vydání rozhodnutí

Rozhodnutí o přiznání důchodu je **ČSSZ povinna vydat nejpozději do 90 dnů ode dne zahájení řízení**. Přitom není dotčeno ust. § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu, podle kterého se k této lhůtě připočítává doba nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny (§ 85 odst. 2

ZOPSZ). Dále platí, že se lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení podle ZOPSZ prodlužuje kromě dob uvedených ve správním řádu též o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů nemocenského, důchodového nebo zdravotního pojištění, a o dobu, kterou ČSSZ stanovila tomu, kdo podání učinil, k odstranění nedostatků podání. ČSSZ může řízení podle ZOPSZ přerušit též na dobu odpovídající lhůtě, kterou stanovila k odstranění nedostatků podání (§ 107a ZOPSZ).

Informace o existenci těchto skutečností eviduje ČSSZ ve speciální počítačové aplikaci.

Po zpracování odborem rozhodování o dávkách důchodového pojištění je dávkový spis předán odboru realizace výplat dávek důchodového pojištění k zařízení výplaty – a to buď k automatizovanému zpracování, nebo ke klasickému zpracování.

Po zpracování pracovním cyklem jsou případy rozděleny na převzaté a odmítnuté. U převzatých případů dochází k jejich zápisu do evidence důchodů, probíhá výstupní kontrola všech výstupních produktů a jejich kompletace s dávkovým spisem, jsou generovány požadavky na výplatu doplatků a předávány výplatnímu modulu. Odmítnuté případy se řeší individuálně dle důvodu odmítnutí. Poté jsou rozhodnutí expedována a zařízena pravidelná výplata k určenému dni splatnosti.

II. ŘÍZENÍ O NÁMITKÁCH PROTI ROZHODNUTÍ ČSSZ O INVALIDNÍM DŮCHODU

e) Podání námitek proti rozhodnutí ČSSZ u ČSSZ nebo u OSSZ.

Proti rozhodnutí ČSSZ ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. 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. Námitky musí obsahovat stejné náležitosti jako odvolání podané podle § 82 správního řádu. Námitky se podávají u ČSSZ, která rozhodnutí vydala. Námitky lze podat též u kterékoliv OSSZ nebo u zahraničního nositele pojištění.

Námitky nemají odkladný účinek, s výjimkou námitek podaných proti rozhodnutí, jímž byla uložena příjemci důchodu nebo zaměstnavateli, případně oběma, povinnost

vrátit neprávem vyplacené částky důchodu z důvodu nesplnění některé z povinností stanovených v ZOPSZ nebo jedná-li se o povinnost vrátit neprávem vyplacené částky starobního důchodu (§ 88 odst. 5 ZOPSZ).

f) Řízení o námitkách na pracovištích a v ústředí ČSSZ

ČSSZ rozhoduje o námitkách⁶ ve lhůtách stanovených podle § 71 správního řádu, tj. pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je povinna vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,
- b) nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Po dobu nezbytnou k opatření údajů pro vydání rozhodnutí tyto lhůty neběží.

Závisí-li rozhodnutí na posouzení zdravotního stavu, prodlužují se lhůty stanovené správním řádem o 60 dní (§ 88 odst. 4 ZOPSZ). Lhůty pro vydání rozhodnutí se dále prodlužují též o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u fyzických a právnických osob, správních úřadů, cizozemských nositelů pojištění, a o dobu určenou k odstranění nedostatků podání (§ 107a odst. 1 ZOPSZ).

Tyto lhůty počínají běžet dnem doručení námitek ČSSZ. ČSSZ přezkoumává rozhodnutí, proti němuž byly podány námitky, v plném rozsahu.

Délku řízení prodlužují v praxi nejvíce šetření prováděná u cizozemských nositelů pojištění, zaměstnavatelů a nespolupráce samotných účastníků řízení.

Pokud na základě rozhodnutí, které vydalo oddělení rozhodování o námitkách, dojde k změně výše důchodu, případně jeho odnětí, pak jsou takové případy po vydání rozhodnutí vráceny zpět odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění k zajištění účetního zpracování, tj. k vyhotovení podkladů pro zařízení výplaty.

⁶⁾ Řízení o námitkách musí být vedeno odděleně od rozhodování ČSSZ o nároku na důchod v prvním stupni; nemohou se na něm podílet ani v něm rozhodovat osoby, které se účastnily řízení o vydání napadeného rozhodnutí (§ 88 odst. 7 ZOPSZ).

Jestliže lze námitkám pojištěnce plně vyhovět, obdrží odbor rozhodování o dávkách důchodového pojištění dispozici od oddělení námitek k provedení autoremedury, a to změnou rozhodnutí nebo jeho zrušením.

Posouzení zdravotního stavu pro účely řízení o námitkách provádějí lékaři odd. LPS pracovišť ČSSZ. Při posouzení není ČSSZ vázána podanými námitkami a nový posudek o zdravotním stavu může vyznít i v neprospěch namítajícího.

Lhůta pro vydání posudku podle ust. § 16a odst. 2 zákona ZOPSZ činí 60 kalendářních dnů, o tuto lhůtu se prodlužuje lhůta pro vydání rozhodnutí o námitkách. Brání-li vydání posudku v této lhůtě závažné důvody, sdělí odd. LPS ČSSZ neprodleně tyto skutečnosti s odůvodněním odd. rozhodování o námitkách. V takovém případě se 60denní lhůta prodlužuje o dalších 30 dnů.

III. SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH PROTI ROZHODNUTÍ ČSSZ O DŮCHODU

g) Podání žaloby proti rozhodnutí ČSSZ o námitkách u příslušného krajského soudu (Městského soudu v Praze).

Proti rozhodnutí ČSSZ o námitkách lze podat žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to do dvou měsíců ode dne oznámení tohoto rozhodnutí.

Žaloba je soudem zaslána ČSSZ k předložení originálu správního spisu a vyjádření k žalobě. K tomuto účelu soud stanoví ČSSZ lhůtu zpravidla v délce jednoho měsíce.

h) Zpracování vyjádření ústředí ČSSZ pro příslušný soud.

ČSSZ zpracovává vyjádření k žalobám a kasačním stížnostem na základě výzvy soudu dle § 74 a § 108 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Od okamžiku doručení žaloby do podatelny ústředí ČSSZ do vypravení vyjádření k žalobě soudu tak může podle složitosti případu uplynout 1 týden až 2 měsíce.

i) Posouzení zdravotního stavu posudkovou komisí MPSV (dále jen „PK MPSV“).

MPSV posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku OSSZ; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise (§ 4 odst. 2 ZOPSZ).

Posudek těchto posudkových komisí se dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu považuje za tzv. povinný důkaz, který musí soud provést, pokud přezkoumává rozhodnutí ČSSZ o dávce důchodového pojištění podmíněné dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Posouzení zdravotního stavu pro účely přezkumného řízení soudního provádějí PK MPSV na základě požadavků krajských soudů (Městského soudu v Praze).

IV. ŘÍZENÍ VE VĚCECH DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ PŘÍSLUŠNÍKŮ OZBROJENÝCH SIL

a) Sepsání žádosti o přiznání důchodu

(1) Příslušník Policie České republiky nebo Hasičského záchranného sboru České republiky podává žádost o dávku důchodového pojištění u útvaru, v němž koná službu; pozůstalý po příslušníku Policie České republiky nebo Hasičského záchranného sboru České republiky podává žádost o tuto dávku u útvaru, v němž zemřelý konal naposledy službu. Příslušník Generální inspekce bezpečnostních sborů a pozůstalý po tomto příslušníku podávají žádost o dávku důchodového pojištění u Generální inspekce bezpečnostních sborů. Příslušník Bezpečnostní informační služby a pozůstalý po tomto příslušníku podávají žádost o dávku důchodového pojištění u Bezpečnostní informační služby. Příslušník Úřadu pro zahraniční styky a informace a pozůstalý po tomto příslušníku podávají žádost o dávku důchodového pojištění u Úřadu pro zahraniční styky a informace. Ostatní oprávnění podávají žádost o dávku důchodového pojištění u orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra nebo u útvaru Policie České republiky anebo u Hasičského záchranného sboru České republiky příslušného podle místa trvalého pobytu oprávněného, který přijímá žádosti o dávky podle věty první.

(2) Příslušník Vězeňské služby podává žádost o dávku důchodového pojištění u útvaru, v němž koná službu; to platí též, jestliže žádost o tuto dávku podává pozůstalý po příslušníku Vězeňské služby. Ostatní oprávnění podávají žádost o dávku důchodového pojištění u orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva spravedlnosti.

(3) Voják z povolání podává žádost o dávku důchodového pojištění u orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva obrany; to platí také tehdy, jestliže žádost o dávku důchodového pojištění podává občan, který byl vojákem z povolání, nebo jiný

oprávněný, jestliže k rozhodnutí o dávce je příslušný orgán sociálního zabezpečení Ministerstva obrany.

(4) Útvary a orgány, které jsou příslušné podle odstavců 1 až 3, jsou povinny sepsat žádost o dávku důchodového pojištění; nesmí odmítnout sepsání žádosti, a to i když mají za to, že občan nesplňuje podmínky stanovené pro nárok na dávku důchodového pojištění, nebo není-li žádost občana doložena potřebnými doklady. Žádost se sepisuje na tiskopisech vydaných orgány sociálního zabezpečení ministerstev obrany, vnitra a spravedlnosti. Útvary a orgány uvedené v odstavcích 1 a 2, které sepsaly žádost o dávku důchodového pojištění, předávají neprodleně tuto žádost příslušnému orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra nebo Ministerstva spravedlnosti.

(5) Občané, kteří podávají žádost o důchod starobní nebo invalidní u orgánů uvedených v odstavcích 1 až 3 a v době podání této žádosti nejsou ve služebním poměru, přikládají k žádosti o tento důchod potvrzení zaměstnavatele, k němuž jsou ve vztahu, který zakládá účast na důchodovém pojištění, o trvání tohoto vztahu, dni jeho skončení a o tom, zda jsou v dočasné pracovní neschopnosti nebo jim byla nařízena karanténa; zaměstnavatel je povinen na žádost občana toto potvrzení vydat. Ustanovení předchozí věty platí obdobně pro okresní správu sociálního zabezpečení, vykonává-li občan samostatnou výdělečnou činnost.

b) Rozhodování o nárocích na dávky důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil

Orgán sociálního zabezpečení MO rozhoduje o nárocích na dávky důchodového pojištění a zajišťuje jejich výplatu v případě vojáků z povolání, orgán sociálního zabezpečení MV v případě příslušníků Policie ČR, příslušníků Hasičského záchranného sboru ČR, příslušníků Generální inspekce bezpečnostních sborů, příslušníků Bezpečnostní informační služby, příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace a osob, kterým je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zvláštního právního předpisu, a to i po ukončení poskytování zvláštní ochrany a pomoci, a orgán sociálního zabezpečení MS u příslušníků Vězeňské služby ČR.

c) Námitkové řízení

I proti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení MO, MV a MS lze podat do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí písemné námitky. O námitkách rozhoduje ten orgán

sociálního zabezpečení, který napadené rozhodnutí vydal.⁷ Pro námitkové řízení platí stejná pravidla pro všechny orgány sociálního zabezpečení.

d) Soudní přezkum

Proti rozhodnutí o námitkách vydanému orgánem sociálního zabezpečení MO, MV a MS lze podat ve lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení rozhodnutí o námitkách žalobu k místně příslušnému krajskému soudu.

Invaliditu příslušníků ozbrojených sil posuzují OSSZ, pro účely námitkového řízení ji posuzuje ČSSZ a pro účely přezkumného soudního řízení Posudkové komise MPSV.

⁷ Řízení o námitkách musí být vedeno odděleně od rozhodování orgánu sociálního zabezpečení MO, MV a MS o nároku na důchod v prvním stupni; nemohou se na něm podílet ani v něm rozhodovat osoby, které se účastnily řízení o vydání napadeného rozhodnutí (§ 88 odst. 7 ZOPSZ).

Specifika v oblasti působnosti orgánů sociálního zabezpečení MO, MV a MS

I. Postavení MO, MV a MS v oblasti důchodového pojištění a jejich působnost

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je jednotný pro všechny pojištěnce bez ohledu na druh a charakter vykonávané činnosti, která zakládá účast na důchodovém pojištění. Platí pro ně i stejné podmínky pro vznik nároku na dávky důchodového pojištění a stejná je i konstrukce jejich výpočtu. Určité **rozdíly jsou však v provádění důchodového pojištění.**

Postavení MO, MV a MS v oblasti důchodového pojištění upravuje ZOPSZ. V ustanovení § 3 stanoví ZOPSZ organizační uspořádání sociálního zabezpečení v důchodovém pojištění tak, že definuje orgány sociálního zabezpečení:

- a) Ministerstvo práce a sociálních věcí,
- b) Česká správa sociálního zabezpečení,
- c) okresní správy sociálního zabezpečení,
- d) Ministerstvo vnitra,**
- e) Ministerstvo spravedlnosti,**
- f) Ministerstvo obrany.**

Úkoly a kompetence MO, MV a MS jsou pak upraveny v § 9 ZOPSZ, podle něhož MO provádí, řídí a kontroluje důchodové pojištění u vojáků z povolání, MV u příslušníků Policie ČR, příslušníků Hasičského záchranného sboru ČR, příslušníků Generální inspekce bezpečnostních sborů, příslušníků Bezpečnostní informační služby, příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace a osob, kterým je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zvláštního právního předpisu, a to i po ukončení poskytování zvláštní ochrany a pomoci, a MS u příslušníků Vězeňské služby ČR.

Orgány MO, MV a MS rozhodují v oboru své působnosti o dávkách důchodového pojištění vojáků z povolání, příslušníků bezpečnostních sborů, příslušníků Vězeňské služby ČR (dále jen "příslušník ozbrojených sil") a osob, kterým je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zvláštního právního předpisu, a provádějí jejich výplatu, jestliže

- a) občan byl příslušníkem ozbrojených sil po dobu aspoň 20 let,

b) jde o

1. příslušníka ozbrojených sil, který v době služby splnil podmínky nároku na starobní důchod,

2. příslušníka ozbrojených sil, kterému ke dni 31. 12. 1992 trval služební poměr a k tomuto dni konal službu alespoň po dobu 15 let,

3. příslušníka ozbrojených sil, který v době služby nebo nejpozději do dvou roků od jejího skončení splnil podmínky nároku na invalidní důchod anebo se stal invalidním následkem úrazu nebo onemocnění vzniklých při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním,

4. příslušníka ozbrojených sil, který pobíral výsluhový příspěvek nebo příspěvek za službu podle zvláštních právních předpisů alespoň ke dni předcházejícímu dni vzniku nároku na důchod,

5. občana, který konal ve služebním poměru službu ve zpravodajských službách podle zvláštního právního předpisu,

6. osobu, které je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zvláštního právního předpisu, a to i po ukončení poskytování zvláštní ochrany a pomoci,

7. vdovský, vdovecký nebo sirotčí důchod po příslušníkovi ozbrojených sil, který zemřel v době služby nebo nejpozději do dvou roků od jejího skončení nebo splnil podmínku uvedenou v písmenu a), nebo po občanech uvedených v bodech 1 až 6.

S rozhodováním o dávkách důchodového pojištění úzce souvisí rozhodování o výsluhových náležitostech a jejich výplatě (nejde o dávky důchodového pojištění, ale o nároky souvisejících se skončením služebního poměru).

Sociální zabezpečení příslušníků ozbrojených sil, tedy dávky z oblasti důchodového pojištění a výsluhových náležitostí, k nimž dále náleží i oblast nemocenského pojištění, tvoří **ucelený vzájemně propojený systém, jak z pohledu právně zakotvených zásad nároků, práv a povinností poživatelů dávek, tak z hlediska úkolů daných MO, MV a MS jako orgánům sociálního zabezpečení a útvarům či zařízením**, v nichž příslušníci ozbrojených sil konají či konali službu.

II. Předávání údajů nezbytných pro stanovení procentní výměry **v případě zavedení institutu sdílení – stručné základní principy**

Po diskusi se zástupci uvedených resortů se jeví, že pokud by měl být institut sdílení zaveden, je jediným schůdným řešením předávání všech relevantních údajů jedním nositelem pojištění na žádost druhému nositeli pojištění, u kterého byla uplatněna žádost důchod v konkrétním případě a který také o ní rozhoduje. Přitom bude platit, že každý nositel pojištění si chybějící dobu pojištění došetří „pro svého“ pojištěnce sám. Nositel pojištění, který rozhoduje o nároku na důchod, pak stanoví výši procentní výměry u obou pojištěnců a poté postupuje způsobem uvedeným ve shrnutí závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA).

Možnost, aby si příslušné orgány sociálního zabezpečení samy stanovily z údajů týkajících se „jejich“ konkrétního pojištěnce výši procentní výměry za sdílené období a zaslaly jej orgánu sociálního zabezpečení, který rozhoduje o nároku na důchod, byla také zvažována, ale MPSV je názoru, že není možná. Zásadní překážkou pro tento postup je, že by rozhodnutí o důchodu sdílejícího partnera bylo nepřezkoumatelné. Dále mj. i to, že druhý z partnerů by neměl k informaci v podstatě žádné konkrétní údaje, z kterých se při stanovení výše procentní výměry za sdílené období vycházelo.

Pokud bude i přes shora uvedené zaveden institut sdílení, **bude nezbytně nutné, jak již bylo uvedeno, zajistit buď všem příslušníkům ozbrojených sil, nebo jen jejich určité části, utajení. Zástupci uvedených resortů však zdůrazňují, že ani v tomto případě nedojde k úplné eliminaci shora uvedených rizik** (navíc v obou případech dojde k nerovnému zacházení a lze očekávat, že bude tento stav napadán). Přitom bude třeba řešit postup v případech, kdy u konkrétní dvojice existují dva nebo více příslušných orgánů sociálního zabezpečení – ČSSZ v případě civilní sféry a orgány sociálního zabezpečení resortů ministerstev obrany, vnitra a spravedlnost (dále jen „OSZ OS“), pokud jde o příslušníky ozbrojených sil.

Současně je z povahy věci vyloučena možnost, že by OSZ OS měly zasílat ČSSZ ve všech případech, kdy by mělo dojít ke sdílení s partnerem, který má „civilní nároky“, evidenční listy důchodového pojištění (dále jen „ELDP“) příslušníků ozbrojených sil;

v opačném směru, tj. pokud by tím, kdo předává údaje, byla ČSSZ, problém s vyhotovením a předáním ELDP není.

III. Rizika zavedení institutu sdílení vyměřovacích základů z hlediska působnosti resortů MO, MV a MS

S ohledem na zvláštnosti vedení nárokových podkladů, ale zejména pak na skutečnosti, které vyplývají ze zákonů č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, a zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR, je třeba **přístupovat při zvažování zavedení institutu sdílení vyměřovacích základů velmi obezřetně, a to především z důvodu utajení a ochrany osob.** Podle platného zákona zvláštním orgánům (MO, MV, MS – zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů) přísluší zabezpečení osob, jestliže pobírají až do důchodu výsluhový příspěvek (tedy po 15 letech služby), avšak u příslušníků zpravodajských služeb je stanovena výjimka – ke zvláštnímu orgánu sociálního zabezpečení z hlediska důchodového pojištění patří příslušník (voják z povolání) vždy, tedy po jakékoliv i krátké době služby.

K plnění úkolů Vojenského zpravodajství jsou používány specifické formy a metody činnosti, mezi něž patří příprava a využívání příslušníků zpravodajství s tzv. „dvojí identitou“ a tedy osob infiltrovaných do jiného než vojenského prostředí za účelem plnění zpravodajských úkolů. Režim dvojí identity a činnosti těchto osob požívá vždy zvláštní ochrany a pro každou ze zpravodajských služeb představuje vrchol zpravodajské činnosti a je zásadním článkem v plnění zadaných úkolů, který je specifický a z hlediska resortů MO, MV a MS je nadřazen záměru zavést institut sdílení vyměřovacích základů.

Zavedení tohoto institutu **by ve svém důsledku nevyhnutelně vedlo k rozkrytí existence forem a metod činnosti Vojenského zpravodajství.** Tato situace je obdobná i u ostatních zpravodajských služeb a speciálních policejních jednotek (v resortu MV a u BIS). Dále se potřeba ochrany týká samozřejmě osob končících svou zpravodajskou činnost, a z titulu provádění důchodového pojištění všech osob vykonávajících tuto činnost.

Záměr zavést institut sdílení vyměřovacích základů je tedy **ve zřejmém rozporu se zájmy zpravodajských a obdobných služeb**, a nebylo by proto možné vyhotovovat ELDP manžela/partnera, který je nebo byl příslušníkem ozbrojených sil, pro účely sdílení vyměřovacích základů a předávat ho ČSSZ. To platí i pro případ, že by měly být sdělovány „pouze“ určité údaje potřebné „pro sdílení“. Při realizaci tohoto záměru by došlo k odhalení „agentů“, chráněných osob apod., a to i při aplikování jakéhokoli i zúženého přístupu k institutu sdílení, jak jsou tyto možnosti uvedeny v Příloze č. 5. Za nejmenší „riziko“ považují ostatní rezorty sdílení pouze v souvislosti s rozvodových řízením, v rámci kterého by OSZ OS sdělil na vyžádání soudu údaje potřebné ke sdílení. To by platilo obdobně, i v případech, že by ke sdílení vyměřovacích základů docházelo pouze u části příslušníků ozbrojených sil, tedy OSZ OS by předával ČSSZ údaje o sdílející osobě nebo rovnou vypočtenou procentní výměru důchodu nebo naopak.

Pokud jde o ochranu osobních údajů při předávání údajů v souvislosti se sdílením vyměřovacích základů, jestliže sdílejícím partnerem bude příslušník ozbrojených sil, je třeba zdůraznit, že ČSSZ nesplňuje jeden ze základních předpokladů, a to že její zaměstnanci **nemají příslušnou bezpečnostní prověrku**.

ČSSZ rovněž nemá vytvořené zvláštní režimové pracoviště pro různé typy papírové dokumentace, všechny spisy pojištěnců jsou zakládány jednotně. Podmínkou převzetí dokumentace od OSZ OS by bylo vytvoření podmínek pro její oddělenou evidenci.

I při vytvoření těchto, příp. dalších, předpokladů by však trvalo riziko rozkrytí příslušníků ozbrojených sil, chráněných osob apod.

IV. Závěr z hlediska působnosti resortů MO, MV a MS

Navrhované řešení zavedení institutu sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a předávání individualizovaných hlášení za příslušníky zpravodajských služeb jde zcela proti řešení, která zpravodajské služby a bezpečnostní složky již dva roky připravují, a to na úrovni Bezpečnostní rady státu a nyní připravovaného utajovaného usnesení vlády. Tato řešení spočívají v ochraně bezpečnostních aktiv výše uvedených složek, jimiž jsou příslušníci zpravodajských služeb a bezpečnostních sborů, a to zejména ti, jejichž příslušnost k danému bezpečnostnímu sboru je utajovanou informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb. U těchto příslušníků nelze

předávat jakékoli informace, jež by je provázaly s daným bezpečnostním sborem coby zaměstnavatelem, mimo postupy podle zákona č. 412/2005 Sb. a nařízení vlády č. 522/2005 Sb., příloha č. 18, bod 17. Jestliže by navrhovaný záměr sdílení vyměřovacích základů a s tím spojené předávání dat bylo přijato, bude zcela nezbytné k tomuto účelu připravit zvláštní postupy, které organizačně a technicky zajistí ochranu těchto příslušníků (zmocnění podle § 13a zákona č. 456/2011 Sb.).

SHRNUTÍ

- u MO, ale i u MV a BIS, je prvotním kritériem princip utajení, kvůli němuž jsou vedle obecného orgánu sociálního zabezpečení (ČSSZ) zákonem jako orgány sociálního zabezpečení definovány i MO, MV a MS,
- orgány sociálního zabezpečení MO, MV a MS zabezpečují přímé rozhodovací vazby mezi nároky vznikajícími ze služebních poměrů a nároky z důchodového pojištění,
- orgány sociálního zabezpečení MO, MV a MS zabezpečují nároky osob vyplývající z dosavadních zvláštních systémů důchodového zabezpečení, které byly nahrazeny novými systémy nároků ze služebních poměrů,
- vyloučení z použití institutu sdílení vyměřovacích základů, pokud je nebo byl jeden z dvojice příslušníkem ozbrojených sil, by znamenalo porušení principu rovného zacházení,
- při realizaci tohoto záměru by došlo k odkrytí „agentů“, chráněných osob apod., a to při využití jakékoli varianty, které jsou uvedeny v Příloze č. 5. Nejmenší „riziko“ by zřejmě bylo v případě, že by ke sdílení docházelo pouze v souvislosti s rozvodových řízením a vypořádáním mezi manžely,
- i při vytvoření shora uvedených, příp. dalších, předpokladů nelze riziko odkrytí příslušníků ozbrojených sil, chráněných osob apod. zcela eliminovat,
- obecná rizika uvedená v Příloze č. 3 v části III. Závěr, by platila i pro OSZ OS.

Náhradní doby pojištění a jejich prokazování

I. ÚVOD

Při rozhodování o nárocích na dávky důchodového pojištění a jejich výši mají významné postavení náhradní (bezpříspěvkové) doby pojištění. Jednak se ve stanoveném rozsahu započítávají do doby pojištění a dále, v případě, kdy spadají do rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu, se jako tzv. **vyločené doby** z tohoto období vylučují (rozhodné období se o ně zkrátí) takže nedojde k „rozmělnění“ (snížení) dosažených příjmů v ostatních částech rozhodného období.

Údaje o většině náhradních dob pojištění se však v evidenci ČSSZ nenacházejí a zjišťují se a posuzují až v souvislosti s rozhodováním o žádosti o důchod konkrétního pojištěnce. To by byl zásadní problém při zavedení sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a mezi registrovanými partnery, protože v době, kdy jeden z dvojice požádá o přiznání důchodu, nebude mít ČSSZ ve své evidenci všechny údaje o náhradních dobách pojištění nejen žadatele o důchod, ale zejména druhého z dvojice a bude nezbytně nutné je dodatečně zjišťovat/došetřovat a rozhodovat o nich současně u obou pojištěnců. Přitom nelze očekávat, že ten z dvojice, kterému důchod přiznáván nebude, poskytne nezbytnou součinnost pro to, aby mohlo být realizováno sdílení vyměřovacích základů za období společného soužití, zejména v případě, že před uplatněním žádosti o důchod dojde k rozvodu manželství, dále v případě, že spolu manželé/partneři nežijí, s čímž souvisí i problém „dohledání“ jednoho z dvojice, v případě vzájemného negativního vztahu apod.

V této souvislosti i s ohledem na koncept zavedení fiktivních vyměřovacích základů za náhradní doby pojištění, které jsou současně vyloučenými dobami (viz Příloha č. 4), je třeba zdůraznit, že **doba studia** (získaná po 31. 12. 2009) není náhradní dobou pojištění, ale pro účely

- splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod se za dobu pojištění považuje nejen „doba evidované nezaměstnanosti“, což je

náhradní doba pojištění, ale i **doba studia** na střední nebo vysoké škole v ČR, a to před dosažením věku 18 let, nejdříve však po ukončení povinné školní docházky, a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia,

- stanovení délky dopočtené doby se za dobu pojištění považuje též **doba studia** na střední nebo vysoké škole v ČR po dosažení 18 let věku po dobu prvních 6 let tohoto studia,
- stanovení osobního vyměřovacího základu (měsíčního průměru příjmů zjištěného v rozhodném období) se považuje za vyloučenou dobu.

Rovněž **doba pobírání tzv. „předdůchodu“**⁸ sama o sobě není dobou účasti na důchodovém pojištění, avšak pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu se považuje za vyloučenou dobu.

Ve všech těchto případech, resp. dobách, bude rovněž nutné „dosazovat“ pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu fiktivní vyměřovací základy.

Z toho vyplývá, že nezbytným předpokladem pro zavedení institutu sdílení vyměřovacích základů budou současně muset být přijaté zásadní změny týkající se prokazování náhradních dob pojištění, a to tak, aby ČSSZ mohla všechny nezbytné údaje průběžně „ukládat na jednotlivá konta“ konkrétních pojištěnců.

Následuje výčet druhů náhradních dob pojištění s popisem současné právní úpravy a s návrhy změn, ke kterým by muselo dojít, aby byl průběžný sběr potřebných údajů vůbec možný.

⁸ Zákonem č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění zákona č. 403/2012 Sb. (dále jen „zákon o doplňkovém penzijním spoření“), byla zavedena možnost přiznat a vyplácet stanovenou dávku (tzv. předdůchod) z finančních prostředků naspořených v rámci účasti na doplňkovém penzijním spoření (tj. v III. pilíři důchodového systému). Tato možnost se týká i účastníků dřívějšího penzijního připojištění se státním příspěvkem, kteří se rozhodli pro účast v doplňkovém penzijním spoření. Předdůchod není zvláštní typ dávky definovaný zákonem o doplňkovém penzijním spoření, ale pouze charakteristickým způsobem stanovené čerpání obecné dávky z doplňkového penzijního spoření, kterou bude vyplácet buď penzijní společnost, nebo pojišťovna provozující činnost podle zákona o pojišťovnictví.

II. DRUHY NÁHRADNÍCH DOB POJIŠTĚNÍ, JEJICH PROKAZOVÁNÍ A IDENTIFIKOVANÁ RIZIKA

Podle § 5 odst. 2 písm. a) až h) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) jsou náhradními dobami pojištění následující doby:

- a) doba vedení v evidenci Úřadu práce České republiky - krajské pobočky, popřípadě pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „ÚP“) jako uchazeč o zaměstnání po dobu, po kterou náleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, a v rozsahu nejvýše 3 let též po dobu, po kterou tato podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáleží, s tím, že tato doba 3 let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod, doba, po kterou podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáležela před dosažením věku 55 let, se do ní započítává v rozsahu nejvýše 1 roku, a nezapočítává se do ní jiná náhradní doba pojištění nebo doba pojištění, které se kryjí s dobou, po kterou je osoba vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání; za dobu, po kterou náleží podpora v nezaměstnanosti, se přitom považuje též doba, po kterou se podpora v nezaměstnanosti neposkytuje z důvodu, že osobě vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání přísluší odstupné, odbytné nebo odchodné

Prokazování:

Podle § 37 odst. 5 ZOPSZ vede v případě osob vedených v evidenci ÚP jako uchazeči o zaměstnání, ÚP v evidenci údaje potřebné pro provádění důchodového pojištění. ÚP zasílá ČSSZ prostřednictvím MPSV údaje o době, po kterou uchazeči o zaměstnání náležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, a o době, po kterou tato podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáležely, a to vždy po uplynutí kalendářního roku; v praxi jsou data předávána měsíčně.

ÚP je na žádost osoby, která je nebo byla vedena v jeho evidenci, povinen vydat jí příslušné potvrzení, a to nejpozději do jednoho měsíce ode dne, kdy jí žádost této osoby byla doručena.

Právní úprava prokazování této doby:

Současnou právní úpravu není třeba měnit.

Rizika:

Kromě obecných rizik (viz závěr této Přílohy) může docházet v důsledku způsobu hodnocení doby „evidované nezaměstnanosti“ („posunování“ období⁹) k tomu, že jednou zohledněná doba „evidované nezaměstnanosti“ v rámci rozhodování o přiznání důchodu jednomu z dvojice nebude moci být zohledněna při přiznání důchodu druhému z dvojice.

Možným řešením, jak tuto situaci eliminovat, by bylo „zafixovat“ již zohledněnou dobu i do budoucna pro případ uplatnění žádosti o důchod druhého z dvojice. Nelze však vyloučit, že toto „zafixování“ by mohlo způsobit, že v budoucnu nebude splněna podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod. Např. manželství je uzavřeno dne 1. 1. 2017 a jednomu z manželů je přiznán invalidní důchod od 1. 1. 2025. Druhý z manželů byl veden v evidenci ÚP jako uchazeč o zaměstnání v době od 1. 5. 2017 do 30. 4. 2020 (nenáležela podpora v nezaměstnanosti) a tato doba bude zohledněna i při stanovení výše procentní výměry za sdílené období. Tento druhý z manželů se stane invalidním od 1. 7. 2032. V období, ze kterého se zjišťuje potřebná doba pojištění pro nárok na invalidní důchod, tj. od 1. 7. 2022 do 30. 6. 2032, která činí u pojištěnce ve věku nad 28 let pět roků, získá pouze tři roky doby pojištění a čtyři roky je veden v evidenci ÚP jako uchazeč o zaměstnání (nenáležela podpora v nezaměstnanosti).

- a) V případě, když **nedojde k „zafixování“** doby vedení v evidenci ÚP, získá pojištěnec potřebnou dobu pojištění pro nárok na invalidní důchod, protože se přihlédne i k této době získané v rozhodném desetiletém období před vznikem invalidity, ale doba „evidované nezaměstnanosti“, ke které bylo přihlédnuto při přiznání důchodu prvnímu z dvojice, však zohledněna být

⁹ Doba 3 let „evidované nezaměstnanosti“, po kterou nenáleží dávky v nezaměstnanosti, započitatelná do doby pojištění se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod.

nemůže, protože nebyla získána v období tří let před vznikem nároku na invalidní důchod. V důsledku „posunování“ se sice doba „evidované nezaměstnanosti“ hodnocená jako náhradní doba pojištění v případě přiznání důchodu prvnímu z manželů „nově“ stane nepojištěnou dobou, avšak důchod přiznaný prvnímu z manželů přepočítáván nebude.

- b) V případě, že **dojde k „zafixování“** doby „evidované nezaměstnanosti“, nebude moci být přihlédnuto k době „evidované nezaměstnanosti“ získané v desetiletém období před vznikem invalidity, protože bude zohledněna tato doba v rozsahu tří roků, avšak získaná před desetiletým rozhodným obdobím, nebude tedy splněna podmínka potřebné doby pojištění a nárok na invalidní důchod nevznikne.

Vzhledem k případným negativním dopadům „zafixování“ doby vedení v evidenci ÚP jako uchazeč o zaměstnání na nárok na invalidní důchod, MPSV navrhuje zachování dosavadní právní úpravy, pokud jde o hodnocení uvedené doby.

b) doba teoretické a praktické přípravy pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, do které je zařazena osoba se zdravotním postižením

Prokazování:

Podle § 39a odst. 1 ZOPSZ v případě shora uvedených osob předkládá zaměstnavatel, popřípadě vzdělávací zařízení, ČSSZ údaje uvedené v § 37 odst. 1 písm. a) až c) ZOPSZ¹⁰, a to do 8 dnů ode dne skončení přípravy.

Právní úprava:

Není třeba ji měnit (jedná se o zanedbatelný počet případů).

¹⁰ a) příjmení (včetně všech dřívějších příjmení), jméno, datum a místo narození, pohlaví, místo trvalého pobytu, státní občanství, a byl-li občan účasten důchodového pojištění v cizině a zaměstnavatel je jeho prvním zaměstnavatelem po skončení této účasti, též údaj o názvu a adrese cizozemského nositele pojištění a o cizozemském čísle pojištění,

b) rodné číslo,

c) vznik a skončení pracovního poměru nebo jiného vztahu k zaměstnavateli, který zakládá účast na důchodovém pojištění

Rizika:

Viz závěr.

c) doba vojenské služby v ozbrojených silách ČR, pokud nejde o vojáky z povolání¹¹

Prokazování:

Podle § 39a odst. 2 ZOPSZ v případě osob, které ukončily vojenskou činnou službu, s výjimkou vojáků z povolání, předkládá Ministerstvo obrany údaje uvedené v § 37 odst. 1 písm. a) a b) ZOPSZ⁸ a údaje o délce a druhu této služby ČSSZ, a to do 8 dnů ode dne jejího skončení; v praxi jsou data předávána čtvrtletně.

Právní úprava:

Platnou právní úpravu bude třeba doplnit v tom, smyslu, že **Ministerstvo obrany bude mít navíc stanovenou povinnost hlásit i údaj o dni zahájení vojenské činné služby, a to do 8 dnů ode dne jejího zahájení.**

Rizika:

Viz závěr.

d) doba osobní péče o dítě ve věku do 4 let

Prokazování:

Podle § 85 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se doba osobní péče o dítě ve věku do 4 let prokazuje čestným prohlášením až při uplatnění žádosti o důchod a rodným listem dítěte nebo jiným dokladem o vztahu k dítěti.

Právní úprava:

¹¹ Jde o bývalé vojáky z povolání, kteří jsou povinně zařazeni v zálohách, a o ty osoby, které do zálohy vstoupily dobrovolně; vojenskou činnou službou se rozumí vojenské cvičení. V roce 2013 cvičilo celkem 2 194 vojáků v záloze – průměrná doba cvičení cca 5,8 dnů, v roce 2014 cvičilo celkem 2 401 vojáků v záloze - průměrná délka cvičení cca 5,4 dny.

Především je třeba uvést, že až zákon o důchodovém pojištění umožnil hodnotit dobu péče o dítě do 4 let věku s účinností od 1. 1. 1996 i mužům. Podmínkou pro to, aby muž byl považován za osobu osobně pečující o dítě ve věku do 4 let, bylo původně podání přihlášky k účasti na důchodovém pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě; nepodal-li muž v této lhůtě tuto přihlášku, nemohl být považován za uvedenou osobu. Naproti tomu pro účast ženy na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let věku nestanovil zákon o důchodovém pojištění žádnou administrativní podmínku. Zákon o důchodovém pojištění přitom zabraňuje duplicitnímu hodnocení téže doby více osobám, a to v ustanovení § 14 odst. 2, podle kterého tutéž dobu péče o dítě ve věku do 4 let nelze započítat současně více osobám; pečovalo-li o dítě současně více osob, započte se tato péče jako náhradní doba pojištění té osobě, která pečovala v největším rozsahu. Zákon o důchodovém pojištění tedy původně požadoval pro hodnocení doby osobní péče o dítě ve věku do 4 let odlišné podmínky pro ženy a muže. Ústavní soud ČR (dále jen „ÚS“) však došel k názoru, že je v tomto případě porušena zásada rovnosti v právech a proto příslušná zákonná ustanovení zrušil (nález ÚS uveřejněný pod č. 405/2006 Sb.).

Při hledání řešení promítnutí nálezu ÚS do právní úpravy se tehdy vycházelo z dlouholeté zkušenosti ČSSZ, a to, že při uplatňování nároku na důchod se jen velmi obtížně prokazují skutečnosti, ke kterým došlo před několika desetiletími. Po 20, 30 i více letech je jen těžko zjištělné, který z rodičů o dítě ve věku do čtyř let pečoval, případně který z nich o ně pečoval ve větším rozsahu. Z toho důvodu se považovalo za nezbytné navrhnout takovou úpravu, která by umožnila v aktuálním čase zjišťovat skutečný stav věci. To se však neobejde bez součinnosti osoby, o jejíž účast na pojištění jde. Nabízela se možnost zvolit pro vznik účasti všech osob pečujících o dítě ve věku do čtyř let na důchodovém pojištění stejné administrativní podmínky, jaké byly stanoveny dosud pro muže i pro ženy. Od stanovení podmínky přihlášení se k účasti na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let pro všechny pečující osoby (muže i ženy) a následného podání podnětu k zahájení řízení o době a rozsahu této péče však bylo nakonec upuštěno. Důvodem byly nepříznivé dopady opatření vůči ženám ve srovnání s dosavadní, tehdy platnou, právní úpravou, dále negativní zkušenosti s plněním povinnosti přihlásit se k účasti na důchodovém pojištění ze strany mužů, kteří o této povinnosti často ani nevěděli a teprve při

uplatnění nároku na důchod zjistili, že jim dobu péče o dítě nelze započítat do doby pojištění, a v neposlední řadě i velká administrativní zátěž orgánů sociálního zabezpečení (včetně nárůstu nákladů) v důsledku nové evidenční a rozhodovací činnosti.

Při řešení průběžného evidování doby péče o dítě by se tato doba dokládala v podstatě současným způsobem, pouze s časovým posunem. Nadále by se tedy dokládala čestným prohlášením nově obou rodičů (registrovaných partnerů) v době dosažení 4 let věku dítěte. Pokud by prohlášení podal pouze jeden z dvojice, OSSZ by ihned došetřila, např. přístupem k evidencím MV, existenci druhého z dvojice a vyzvala by ho k podání čestného prohlášení. Podmínkou by byla dostupnost informací (dálkovým přístupem) o rodičích pro OSSZ. Aby se zamezilo dlouho trvajícím či neukončeným šetřením, bude právní úprava obsahovat, že se má za to, pokud druhý rodič, jemuž byla výzva řádně doručena, nebude na ni ve stanovené lhůtě reagovat, že souhlasí s obsahem čestného prohlášení podaným prvním rodičem. Informovanost veřejnosti o potřebě podat čestné prohlášení bude zajištěna i Úřadem práce při skončení výplaty rodičovského příspěvku.

Dále je třeba zdůraznit, že podle § 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění nelze tutéž dobu péče započítat současně více osobám; pečovalo-li o dítě současně více osob, započte se tato doba péče jako náhradní doba pojištění té osobě, která pečovala v největším rozsahu. Pokud by v evidenci ČSSZ byl zaevidován údaj o péči o jedno dítě u obou manželů/registrovaných partnerů, musela by se ČSSZ obrátit na příslušnou/příslušné OSSZ s žádostí o přešetření – OSSZ totiž podle § 6 odst. 4 písm. k) ZOPSZ navrhuje ČSSZ mj. zápočet náhradních dob pojištění ve sporných případech, resp. rozšířit v těchto případech pravomoc OSSZ rozhodovat analogicky podle § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 tohoto zákona. Šlo by tedy v podstatě o návrat k řešení, které se zvažovalo při hledání možností promítnutí shora uvedeného nálezu ÚS do právní úpravy, od kterého však bylo po zvážení všech souvislostí upuštěno (viz shora).

Právní úprava:

Právní úpravu je třeba ve shora uvedeném smyslu doplnit.

Rizika:

Viz závěr.

- e) doba osobní péče o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu

Prokazování:

Podle § 85 odst. 2 ZOPSZ se tato doba prokazuje rozhodnutím OSSZ o době a rozsahu péče; návrh na zahájení řízení se podává na předepsaném tiskopisu. Tento návrh lze podat nejdříve po skončení uvedené péče nebo v době jejího trvání v souvislosti s podáním žádosti o přiznání důchodu, nejpozději však do dvou let od skončení této péče. OSSZ předkládá ČSSZ stejnopis svého rozhodnutí, a to do 8 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. O zápočtu doby péče o závislou osobu rozhoduje ČSSZ, a to až v souvislosti s důchodovým řízením.

Právní úprava:

Je nezbytná změna právní úpravy.

Varianta 1

Bude nutné přihlásit se k účasti na pojištění z důvodu osobní péče o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stanoveném stupni a při skončení péče se odhlásit. Dále bude nutné vydávat rozhodnutí i v průběhu péče, tj. když bude žádat o důchod druhý z partnerů, a posléze další rozhodnutí o zbývajícím době péče, a to v souvislosti s ukončením péče nebo v souvislosti s žádostí o důchod pečující osoby, čímž se opět zvýší administrativní náročnost a s tím související finanční náklady.

Varianta 2

Úřad práce, resp. MPSV, budou povinny předávat informace z databáze úřadu práce, tj. průběžně oznamovat ČSSZ každé nové přiznání příspěvku na péči o závislou osobu a sdělovat osobu, která bude vedena jako pečující osoba, popř. všechny změny týkající se pečující osoby. Tato varianta by však znamenala vysoké riziko, že příslušné údaje neodpovídají skutečnosti. Navíc, pro závazné vyhodnocení určité doby jako náhradní doby pojištění by se vycházelo pouze ze sdělení opečovávané osoby, učiněné v rámci zcela jiného správního řízení a pro jiný účel.

MPSV navrhuje řešení uvedené ve Variantě 1.

Rizika:

Viz závěr.

- f) doba pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně z českého pojištění, a to do dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod; 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

Prokazování:

Údaje o pobírání invalidního důchodu má ČSSZ ve své evidenci a v případě, že je plátce důchodu/výsluhového příspěvku OSZ OS, je třeba tuto skutečnost došetřovat.

Právní úprava:

Není třeba změna právní úpravy.

Rizika:

Viz závěr.

- g) dobu trvání dočasné pracovní neschopnosti po skončení výdělečné činnosti, která zakládala jejich účast na nemocenském pojištění podle zvláštního

právního předpisu, pokud tato dočasná pracovní neschopnost vznikla v době této výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě podle zvláštního právního předpisu, po dobu karantény nařízené podle zvláštního právního předpisu v době této výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě podle zvláštního právního předpisu, po dobu trvání podpůrčí doby u ošetrovného a po dobu trvání podpůrčí doby u peněžité pomoci v mateřství v období před porodem

Prokazování:

Shora uvedené skutečnosti vede ČSSZ v centrální databázi (NEM). Bude třeba tyto údaje zpřístupnit i pro pracovníky dávkových oddělení ústředí ČSSZ.

Právní úprava:

Není třeba změna právní úpravy.

Rizika:

Viz závěr.

h) doba, po kterou je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zákona upravujícího zvláštní ochranu svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, pokud podle vyjádření orgánu příslušného k poskytování zvláštní ochrany a pomoci nemohou vykonávat výdělečnou činnost

Prokazování a právní úprava:

Podle § 3 odst. 2 zákona č. 137/2001 Sb. poskytuje zvláštní ochranu a pomoc Policie ČR a Vězeňská služba ČR, a to výkonem opatření uvedených v tomto zákoně. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení právní úpravu prokazování pro účely důchodového pojištění neobsahuje a bude ji třeba doplnit.

Rizika:

Viz závěr.

Doby, které nejsou náhradními dobami důchodového pojištění, ale pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu se považují za vyloučené doby (viz úvod této Přílohy).

dobu studia na střední nebo vysoké škole v ČR, a to před dosažením věku 18 let, nejdříve však po ukončení povinné školní docházky, a po dosažení věku 18 let po dobu prvních 6 let tohoto studia

Prokazování:

Délku doby studia prokazuje pojištěnec potvrzením školy, na které studium probíhalo.

Právní úprava:

Bude třeba změna právní úpravy, resp. její doplnění, spočívající v zavedení povinnosti školy vést a předkládat ČSSZ ve stanovené lhůtě tyto údaje: příjmení, jméno, datum a místo narození, stav a místo trvalého pobytu, rodné číslo a dále počátek a konec studia; bylo-li studium přerušeno, předčasně skončeno nebo v něm opět pokračováno, též tyto údaje.

Rizika:

Viz závěr.

dobu pobírání tzv. předdůchodu, která není krytá dobou účasti na důchodovém pojištění

Prokazování:

Údaje o pobírání předdůchodu má ČSSZ ve své evidenci, protože podle § 22 odst. 4 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů, je penzijní společnost povinna mj. oznámit ČSSZ nejpozději v den vyplacení první splátky den zahájení vyplacení předdůchodu.

Právní úprava:

Není třeba změna právní úpravy.

Rizika:

Viz závěr.

III. ZÁVĚR

Obecné riziko (větší či menší) pro všechny případy spočívá

1. v podstatném **prodloužení doby řízení** o přiznání důchodu, příp. v nesprávně stanovené výši důchodu,
2. s bodem 1 souvisí možné **zhoršení sociální situace pojištěnce** do doby přiznání důchodu druhého z partnerů, a to zejména v případech nespolupráce rozvedených manželů, popř. manželů, kteří spolu nežijí, nehledě k prakticky nemožnému kontaktu s osobou, která po rozvodu žije mimo území ČR, tedy „neznámo kde“; to platí obdobně i v případě registrovaných partnerů, což může být i po období mnoha let. Dalším faktorem, který je třeba brát v úvahu v souvislosti s možným zhoršením sociální situace pojištěnce, je nespolupráce (nesoučinnost) bývalých zaměstnavatelů, a to nejen v případech, kdy spolu uvedení partneři nekomunikují. V důsledku toho se může žadatel o důchod ocitnout v hmotné nouzi.
3. v tom, že nelze vyloučit případy, kdy bude dopad právní úpravy z důvodu nemožnosti získat relevantní údaje o druhém z bývalých partnerů opačný, než je cílem právní úpravy; typickým příkladem může být absence nárokových podkladů o době pojištění a vyměřovacích základech partnera, kterému zatím není přiznáván důchod a který chybějící dobu doloží, až uplatní žádost o přiznání důchodu on sám. Taková období je třeba hodnotit jako období bez příjmu,
4. v tom, že se **právní úprava** důchodového pojištění **stane ještě podstatně složitější** – přitom ÚS již v nálezu publikovaném pod č. 135/2010 Sb. konstatoval, že *„celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou“*,
5. v podstatném zvýšení administrativního **zatížení pojištěnců, OSSZ a ČSSZ a zvýšení administrativy** a s tím spojených **finančních nákladů** okresních správ sociálního zabezpečení a ČSSZ,

6. v podstatném **zvýšení počtu soudních sporů**, a to v důsledku toho, že se budou muset zjišťovat a prokazovat náhradní doby pojištění a průběžně evidovat, případně se o nich bude muset rozhodovat, a posuzovat nároky z důchodového pojištění nejen pokud půjde o toho z dvojice, kterému je přiznáván důchod, ale současně i u toho z dvojice, který o důchod nežádá. V případě neuspořádaných vztahů dvojic lze očekávat značné problémy, pokud jde o součinnost toho z dvojice, který o důchod zatím nepožádal. Významným problémem bude rovněž nespolupráce bývalých zaměstnavatelů, což nelze vyloučit.

Důvody přechodu na koncept Fiktivních vyměřovacích základů

Problematickým bodem, který je třeba vyřešit v souvislosti se Sdílením vyměřovacích základů, resp. procentní výměr důchodů, je nesoulad Sdílení s existencí vyloučených dob pojištění. Vysvětlení problému je naznačeno na obrázcích 1 až 3, které jsou v závěru této přílohy.

První problémovou situací, která může nastat, je stav, kdy by v některém dílčím rozhodném období (příčemž nezáleží na tom, zda jde o Sdílené nebo Běžné rozhodné období) nebyla žádná pojištěná doba, ale pouze náhradní doba pojištění, která je současně vyloučenou dobou. V takovémto případě není možné vypočítat osobní vyměřovací základ za dané období, což zamezuje aplikaci Sdílení. Schematické znázornění této situace je na **obrázku 1**.

Je faktem, že stejná situace může nastat za současného právního stavu bez Sdílení. V současnosti je řešena § 42 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení lze přiměřeně uplatnit i v případě Sdílení a stanovit za jednotlivé roky Sdílení Fiktivní vyměřovací základ ve výši všeobecného vyměřovacího základu pro daný rok.

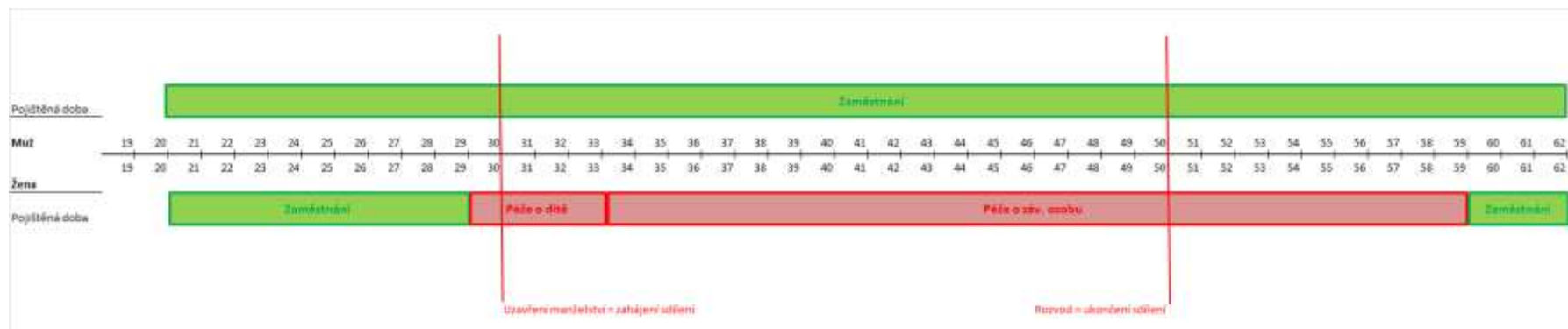
Významnějším problémem je omezení ochrany konstituované vyloučenými dobami pojištění v případech, kdy je sice možné osobní vyměřovací základ vypočítat, avšak vlivem rozdělení rozhodného období by došlo k negativnímu ovlivnění výše přiznaného důchodu. Tato situace je ilustrována na **obrázku č. 2**. V obou zobrazených případech dochází k významnému „naředění“ vyměřovacích základů ve Sdíleném rozhodném období, které vede k tomu, že procentní výměra za toto období (a tedy vztahující se k náhradním dobám pojištění, které jsou kryty vyloučenou dobou), bude významně snížena.

Ve druhém ilustrativním příkladu je snížení takové, že za náhradní doby péče o děti je přiznána procentní výměra v nulové výši. Omezení rozsahu ochrany prostřednictvím vyloučené doby je takové, že celkový důchodový nárok v takovéto situaci je stejný, jako v případě, kdy by uvedená osoba ve Sdíleném rozhodném

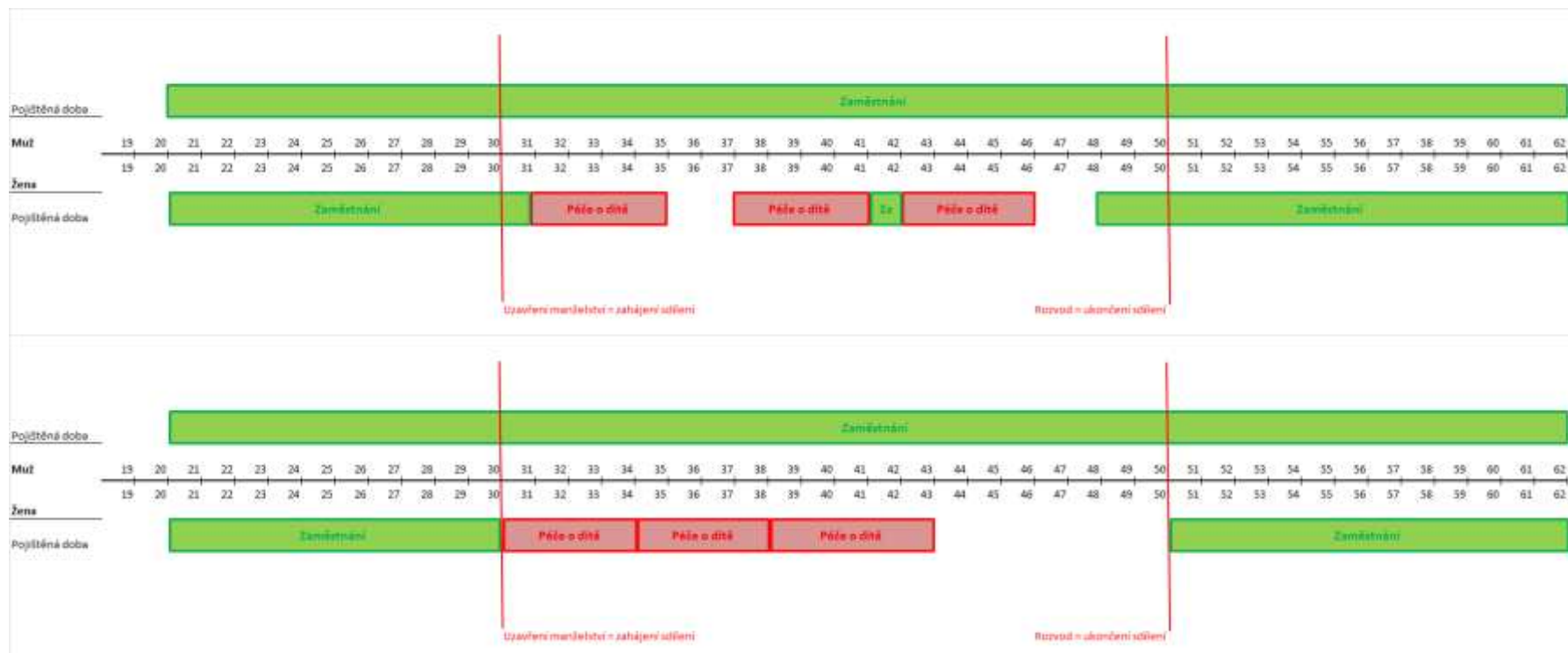
období měla pouze nepojištěnou dobu (**obrázek č. 3**). Výsledkem aplikace Sdílení by v těchto případech bylo snížení důchodu oproti situaci, kdy by Sdílení neexistovalo.

Z těchto důvodů předpokládá návrh MPSV při aplikaci Sdílení opuštění konceptu vyloučené doby a jeho nahrazení konceptem Fiktivních vyměřovacích základů, který bude schopen v případě zavedení Sdílení zajistit ochranu důchodových nároků v sociálních situacích, které jsou dnes kryty vyloučenými dobami.

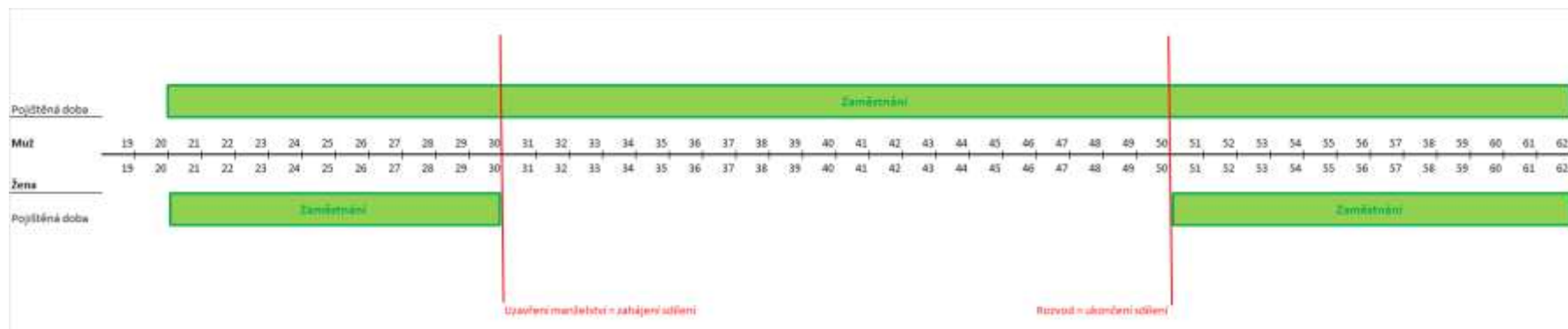
Obrázek 1 Sdílené rozhodné období obsahuje pouze náhradní dobu pojištění



Obrázek 2 Sdílené rozhodné období obsahuje náhradní doby pojištění a nepojištěné doby



Obrázek 3 Sdílené rozhodné období obsahuje pouze nepojištěné doby



Vznik a zánik sdílení důchodových nároků mezi manžely a registrovanými partnery

Příloha obsahuje předně analýzu toho, do jaké míry může zadání Odborné komise obstát z hlediska aplikace ústavněprávních norem, a v této souvislosti poukázat na některé jeho problematické aspekty. V druhé části jsou identifikovány konkrétní okruhy problémů a navrženy varianty jejich řešení. Při hledání možných variant bylo vždy snahou nalézt a začlenit mezi ně takovou, která bude směřovat k realizaci záměru v podobě, která je z hlediska ústavní konformity co nejméně riziková.

Analýza

V materiálu není explicitně uvedeno, jak má být vznik sdílení řešen u manželství již existujících. V rámci souvisejících diskusí bylo zástupci Odborné komise upřesněno, že na tato by se mělo sdílení aplikovat rovněž, přičemž by vznikalo rovněž automaticky (povinně), avšak vztahovalo by se pouze na období počínající datem nabytí účinnosti příslušné právní úpravy. Je třeba upozornit, že pokud by se tato koncepce přijala, jednalo by se z hlediska právního beze sporu o jev nazývaný „**nepravá retroaktivita**“, který souvisí s ochranou nabytých práv a problematikou zásahů do těchto práv a je důsledkem změn v právním řádu. Nejde zde sice o zpětnou časovou působnost v pravém slova smyslu (vznik právních vztahů, a tedy subjektivních práv a právních povinností je posuzován vždy podle zákonů a jiných pramenů práva účinných v době jejich vzniku), avšak rozsah práv a povinností vyplývajících z existujícího právního vztahu se *pro futuro* modifikuje s přihlédnutím k obsahu nově přijaté právní úpravy.

Nepravou retroaktivitou se ve svých nálezech několikrát zabýval Ústavní soud. Z poslední doby lze zmínit např. nález publikovaný pod č. 437/2012 Sb. ve věci zrušení některých ustanovení zákona o zaměstnanosti a zákona o zdravotních službách. V bodech 276. a násl. zmíněného nálezu odkázal Ústavní soud na svá předchozí rozhodnutí (nález sp. zn. IV. ÚS 215/94, nález sp. zn. PI. ÚS 78/92 a nález sp. zn. PI. ÚS 53/10), v nichž „*definoval rozdíl mezi pojmy pravé a nepravé retroaktivity a v obecné rovině vymezil podmínky, za nichž lze zpětné působení určité právní normy považovat za přípustné (...).* V případě pravé retroaktivity působí právní

norma vznik právních vztahů před svou účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. Nepravá retroaktivita naopak předpokládá, že nový zákon právní následky pro minulost nezakládá, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.“

Pravá retroaktivita je obecně pokládána za nepřípustnou. V případě nepravé retroaktivity lze konstatovat její obecnou, byť nikoliv bezvýjimečnou, přípustnost. „Platí, že **nepravá retroaktivita je v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (...).**“ Již samotné „zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. **Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž zvažováním v kolizi stojících hodnot.** K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality (poměrování) s ohledem na intertemporalitu (obsah a aplikaci přechodných ustanovení). Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva musí zároveň ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svoji roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy (...).“ Náhlá změna podmínek, jejímž důsledkem může být přímý zásah do základního práva, může obstát „pouze za předpokladu, že by byla odůvodněna naléhavým veřejným zájmem a byla by nezbytným opatřením pro dosažení svého účelu. Za obecně přijatelný lze naopak označit takový způsob

provádění těchto změn, jenž poskytne dotčeným subjektům dostatečný časový prostor pro přizpůsobení se novým podmínkám.“

Ústavně garantovaným právem, které může být v souvislosti se sdílením důchodových nároků dotčeno, je právo na „přiměřené“ hmotné zabezpečení ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele ve smyslu čl. 30 odst. 1 LZPS. Opatření, které Odborná komise navrhuje, představuje specifickou (prohloubenou) formu jakési „**matrimoniální**“ **příjmové solidarity**. Je třeba připomenout, že podobou zásady solidarity v systému důchodového pojištění se Ústavní soud rovněž poměrně podrobně zabýval (i když samozřejmě pouze v ústavněprávním kontextu), a to v nálezu publikovaném pod č. 135/2010 Sb., jímž bylo zrušeno tehdy platné ust. § 15 zákona o důchodovém pojištění. Např. v bodě 54. odůvodnění uvedl: *„Zákonná úprava vycházející z obecných principů se snaží zabezpečit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění, a to s maximálním akcentem na princip solidarity jak intergenerační, tak intragenerační (tj. příjmové). K pojmu solidarita se Ústavní soud vyjádřil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08: „Míra uznání principu solidarity závisí na úrovni etického chápání soužití ve společnosti, její kulturnosti, ale i smyslu jednotlivce pro spravedlnost a sounáležitost s ostatními a sdílení jejich osudu v určitém čase a místě. Solidaritu lze z pohledu jednotlivce vnímat jako vnitřní či vnější. Vnitřní solidarita je dána citovou blízkostí vztahu k ostatním, je spontánní, uplatňuje se především v rodině a v dalších partnerských společenstvích. Stát do tohoto vztahu zpravidla nezasahuje, nebo jen velmi omezeně (viz rodinněprávní vztahy upravené zákonem o rodině). Vnější solidarita tuto citovou blízkost postrádá, a souhlas jednotlivce s jejím uplatňováním je proto zdráhavější. Jedná se například o solidaritu bohatých s chudými, schopných s méně schopnými, zdravých s nemocnými. Stát se v této oblasti uplatňuje svojí mocensko-vrchnostenskou funkcí velmi aktivně. Přes princip solidarity se uskutečňuje přerozdělování, tj. pohyb přenášející zdroje od jedněch k druhým - těm potřebným. Solidarita má své hranice. Nemůže mít natolik vychýlenou podobu, aby ji ti, které postihuje, pocíťovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou a odňali jí svůj tichý souhlas. Ve jménu solidarity může stát postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku.“.*

V bodech 63. a 64. nálezu č. 135/2010 Sb. pak Ústavní soud poznamenal: „*Listina základních práv a svobod garantuje všem účastníkům důchodového pojištění přiměřené hmotné zabezpečení. Přiměřenost je třeba chápat jako neurčitý právní pojem. Samotnou přiměřenost hmotného zabezpečení ve vztahu k jednotlivým účastníkům důchodového pojištění je nutno vnímat ve vztahu k uspokojování životních potřeb jednotlivce, ve vztahu k co nejširšímu okruhu osob, ale i ve vztahu k pojištěnci jako plátcí spoluvytvářejícímu finanční zdroje, ze kterých bude přiměřené hmotné zabezpečení poskytováno. Přiměřenost jako právní (ústavněprávní) kategorie se však mnohem spíše zaměřuje primárně na zkoumání toho, zda je ten který systém důchodového (resp. obecně sociálního) pojištění schopen pro případ vymezené sociální události zajistit postižené osobě takové množství prostředků, které zajistí její další život při respektování kategorie důstojnosti v jejím sociálním kontextu. Výrazem kritéria přiměřenosti je mezinárodně používané srovnávací měřítko tzv. individuálního náhradového poměru příjmově typizovaného jedince...*“ V bodě 71. pak shrnul, že (tehdejší) „*zákonná úprava ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, tedy naplňující stimulační funkci sociální politiky*“.

Za zmínku stojí též poznámka uvedená na konci bodu 94. citovaného nálezu, kde Ústavní soud k obsahu ust. § 15, které definovalo „**pouze**“ pravidla pro redukci osobního vyměřovacího základu, uvedl: „*Odhlédnout přitom nemohl Ústavní soud ani od skutečnosti, že celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou.*“

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že celá navržená idea (koncept) sdílení důchodových nároků může vyvolávat pochybnosti o své ústavní konformitě. Z principiálního hlediska by měl **pojistný** (tj. a priori zásluhový) systém preferovat **především zájem samotného pojištěnce**, tj. osoby, která se svými příspěvky aktivně podílí na jeho financování. Má-li se zohledňovat další kritérium spočívající v redistribuci nabytých důchodových práv v rámci existujícího institutu manželství, je třeba ponechat takové rozhodnutí na vůli tohoto pojištěnce. Je nanejvýš problematické snažit se tuto formu partnerského altruismu pojištěncům oktrojovat pramenem práva a neponechat ji v intencích „vnitřní“ solidarity, jak ji Ústavní soud ve

výše citovaném nálezu definoval. Problém je o to závažnější, když navrhované řešení, jak se postupným analyzováním ukazuje, není způsobilé bezvýjimečně garantovat svým primárním adresátům (tj. „slabším“ partnerům) ochranu, ke které má směřovat.

Má-li tedy navrhované řešení slabší stranu skutečně chránit, mělo by obsahovat instrumenty, které dotčeným subjektům (dotčenému subjektu) umožní vyvázat se z této státem organizované ochrany v situaci, kdy by se její obligatorní aplikace projevila jako kontraproduktivní – míní se tím především stav po úmrtí „silnějšího“ partnera, kdy by důsledná aplikace procesu sdílení znamenala snížení výše pozůstalostní dávky náležející „slabšímu“ partnerovi a eventuálně též potomkům „silnějšího“ partnera.

S ohledem na variabilitu společenských vztahů by systém dále měl obsahovat i mechanismy, které zajistí ochranu esenciálního prvku zásluhovosti v takových životních situacích, kdy se obligatorní sdílení důchodových nároků projeví jako flagrantně nespravedlivé.

Tomu je vhodné přizpůsobit preference u níže uvedených variant. Varianta, kterou by případně preferovalo MPSV, je uvedena vždy na prvním místě, není-li z kontextu zřejmé něco jiného.

Okruhy problémů a návrhy variant řešení:

A) vznik sdílení u manželství existujících k datu nabytí účinnosti právní úpravy

V dané situaci je třeba zohlednit riziko dopadů tzv. nepravé retroaktivity, o němž bylo pojednáno výše a které je považováno za velmi závažné.

Z hlediska proveditelnosti není zvažována varianta, že by se proces sdílení mohl (např. na základě dohody manželů) vztahovat i na období před nabytím účinnosti příslušné právní úpravy – u řady osob trvalo manželství již před rokem 1986, přičemž tyto roky se nezahrnují do rozhodného období pro zjišťování výdělků – proces sdílení by se zde tedy stejně uplatnil pouze v omezené míře.

Obecně je třeba zdůraznit, že u variant, které počítají s možností ovlivnit projevem vůle to, zda výpočet důchodu bude proveden s aplikací procesu sdílení či bez něj, je

možno očekávat požadavky dotčených osob, aby jim orgán sociálního zabezpečení poradil, co pro ně bude výhodné, či aby přímo provedl orientační výpočty budoucích důchodů. To pravděpodobně nebude možné a tyto osoby tak pro rozhodnutí, zda budou akceptovat uvažovanou „partnerskou solidaritu“ v rámci svých důchodových nároků či nikoliv, nebudou mít dostatek informací; to se u nich nemusí setkat s pochopením.

Varianta 1: sdílení nevznikne automaticky k datu nabytí účinnosti právní úpravy, vznikne výhradně na základě dohody manželů, která bude uzavřena podle specifického ustanovení ZOPSZ, a to kdykoliv v průběhu trvání manželství; dohoda musí být sepsána na tiskopisu předepsaném orgánem sociálního zabezpečení a musí být tímto orgánem verifikována, jinak je neplatná¹² – varianta plně respektuje princip legitimního očekávání a smluvní autonomie, z hlediska ústavní konformity je tedy pravděpodobně nenapadnutelná. Proces sdílení by se aplikoval pouze u těch párů, kde s ním oba partneři projeví výslovný, společný a ničím nepodmíněný souhlas. Jestliže alespoň jeden z partnerů s tímto postupem nesouhlasí, sdílení se za žádných okolností nemůže uplatnit proti jeho vůli. Výhoda oproti navrženému konceptu „automatického enrollmentu“ spočívá v tom, že při přijetí této varianty dojde k aplikaci procesu sdílení pouze u „poučených“ párů, tj. těch, které projeví zájem se touto problematikou seriózně zabývat a jsou proto plně srozuměny s důsledky takového rozhodnutí.

Požadavek na verifikaci dohody orgánem sociálního zabezpečení je odůvodněn jednak vyšší mírou věrohodnosti tohoto mimořádně závažného dokumentu (eliminace rizika následného zpochybnění), dále možností poskytnutí odborného poradenství či obecné¹³ konzultace k institutu sdílení, a především tím, že pouze tímto způsobem může orgán sociálního zabezpečení obdržet skutečně aktuální informaci, kterou si zaeviduje, čímž bude eliminováno riziko případného zatajení takové dohody některým z partnerů v budoucnu při rozhodování o jeho dávce důchodového pojištění. V rámci sepsání této dohody orgán sociálního zabezpečení

¹² Požadavek na verifikaci (resp. i samotné sepsání) orgánem sociálního zabezpečení se vztahuje **na všechny dohody, o nichž je v této příloze zmínka.**

¹³ Poskytnutí konkrétní informace o dopadech takového rozhodnutí (včetně např. předběžného **informativního výpočtu důchodu**) by s ohledem na složitost výpočtu bylo poněkud rizikové a navíc po administrativní stránce pravděpodobně nezvládnutelné.

prověří existenci manželství¹⁴ (jakožto hlavního předpokladu pro aplikaci procesu sdílení), totožnost partnerů a ověří jejich podpisy, čímž zajistí její pozdější nezpochybnitelnost. Dohoda, která nebude opatřena verifikační doložkou orgánu sociálního zabezpečení, nebude za žádných okolností způsobilá vzbudit zamýšlené právní účinky. Obsah dohody by byl přísně formalizován, aby se zamezilo snaze partnerů o formulaci jakýchkoliv zákonem nepředpokládaných ujednání (např. sdílení jen za určitých podmínek nebo jen v určitém období). Povinným založením kopie dohody do evidence nárokových podkladů ČSSZ (k rodnému číslu obou partnerů) se zabrání jejímu opomenutí při rozhodování o dávce důchodového pojištění. Zavedením tohoto mechanismu by odpadla potřeba průběžného shromažďování údajů o existenci manželství, které se jeví jako nadměrně komplikované, zejména u případů s mezinárodním prvkem.

Lze sice namítnout, že přijetím této varianty by bylo ohroženo naplnění cíle novelizace, neboť, jak např. ukazují nedávné zkušenosti se zaváděním důchodového spoření, nepovinná účast v jakémkoliv systému (resp. podmínění účasti projevem vůle jedince či dokonce souhlasného projevu vůle více jedinců) může být z hlediska efektivity naplnění cíle riziková. Na druhou stranu, z hlediska respektování ústavně-právních principů by tento specifický typ solidarity směřující k veřejnoprávní ochraně „slabšího“ partnera neměl být v pojistném modelu koncipován tak, aby umožňoval zcela ignorovat názory a zájmy toho z partnerů, který je významnějším přispěvatelem do systému.

Varianta 2: sdílení nevznikne automaticky k datu nabytí účinnosti právní úpravy, nemůže vzniknout ani v průběhu manželství, může vzniknout výhradně v souvislosti se zánikem manželství rozvodem či zrušením partnerství – tato varianta je inspirována německým modelem a vychází z dosavadních pojistně-matematických analýz, z nichž vyplývá, že ve fungujícím manželském svazku sdílení v podstatě žádný efekt pro rodinu nepřinese, neboť z hlediska výše dávky je „slabšímu“ partneru přidáváno právě to, co je silnějšímu partneru odnímáno; zde by tedy navržený koncept sdílení nepřinesl nic jiného, než navýšení administrativy. Jiná situace samozřejmě nastává v případě, kdy spolu manželé přestávají koexistovat z důvodu

¹⁴ V této souvislosti by mohl nastat aplikační problém při posuzování charakteru „svazku“ u párů, které uzavřely manželství či registrované partnerství či institut jim podobný podle **cizozemských právních předpisů**.

rozvodu – v takovém případě může sdílení přinést pozitivní efekt pro slabšího partnera a právě k těmto situacím je navržená varianta směřována.

Podvarianta 2a: sdílení vzniká automaticky nabytím právní moci rozhodnutí o rozvodu manželství, nebylo-li vyloučeno dohodou manželů uzavřenou v souvislosti s rozvodem či rozhodnutím soudu vydaným na návrh jednoho z partnerů v souvislosti s rozvodem – v případě, že se manželé v souvislosti s rozvodem nedohodnou na otázce vyloučení sdílení, rozhodne na návrh některého z nich soud, který po zohlednění konkrétních okolností případu posoudí, zda v daném případě je spravedlivé aplikovat proces sdílení či nikoli; v případě, že taková dohoda nebude uzavřena ani žádný z partnerů nenavrhne, aby se soud touto otázkou zabýval, sdílení vznikne (automatic enrollment).

Podvarianta 2b: sdílení vzniká na základě dohody manželů nebo na základě rozhodnutí soudu – v případě, že se manželé v souvislosti s rozvodem nedohodnou na otázce sdílení, rozhodne na návrh některého z nich soud, který po zohlednění konkrétních okolností případu posoudí, zda v daném případě je spravedlivé aplikovat proces sdílení či nikoli; v případě, že taková dohoda nebude uzavřena ani žádný z partnerů nenavrhne, aby se soud touto otázkou zabýval, sdílení nevznikne.

Podvarianta 2c: sdílení vzniká automaticky nabytím právní moci rozhodnutí o rozvodu manželství – podvarianta nepočítá s možností vyloučení sdílení, a to ani právním jednáním manželů ani rozhodnutím soudu. Automatickým důsledkem každého rozvedeného manželství by bylo sdílení důchodových nároků.

Varianta 3: sdílení vznikne automaticky, jestliže alespoň jeden z partnerů v prekluzivní lhůtě dvou let od data účinnosti úpravy (nejpozději však do data přiznání důchodu) neoznámí orgánu sociálního zabezpečení, že se procesu sdílení podrobit nehodlá – tato varianta připouští možnost sdílení u všech manželství, tedy i u těch, která nezanikají rozvodem. Respektuje navržený princip automatického enrollmentu, zároveň je přátelská k těm účastníkům důchodového systému, kteří mají z jakéhokoliv důvodu zájem na zachování režimu zásluhovosti v takové podobě, jaká existovala v době, kdy do manželství vstupovali. U párů, kterým je tato problematika lhostejná, směřuje toto řešení k naplnění cíle novelizace. Jedná se o kompromisní řešení, které poskytuje ochranu „slabší“ straně, ale jen pokud tuto ochranu významnější přispěvatel do systému nepovažuje za nenapravitelný zásah do

legitimního očekávání. Úkon směřující k vyvázání se z procesu sdílení musí být učiněn ve stanovené prekluzivní lhůtě, tak, aby se zabránilo dlouhodobé nejistotě na straně druhého z partnerů. Vzhledem k tomu, že tato varianta nabízí dostatek času na zvážení a přizpůsobení se novým podmínkám, je z hlediska ústavní konformity mnohem méně problematická než varianta 4.

Varianta 4: sdílení vznikne automaticky k datu nabytí účinnosti právní úpravy – tato varianta je velmi problematická z hlediska legitimního očekávání, jedná se o „změnu pravidel v průběhu hry“. Partneři vstupovali do manželství s respektováním konkrétního nastavení pravidel, v průběhu trvání manželství však dojde k radikálnímu zásahu do těchto pravidel, aniž je oběma partnerům dána individuální možnost posoudit, zda jsou ochotni s takovou mírou partnerské solidarity souhlasit či nikoliv, a učinit o tom závazné rozhodnutí. Oproti situacím uvedeným níže v okruhu problémů B) jsou „silnější“ partneři ve znevýhodněném postavení, neboť přijetí této varianty jim nedává možnost podmínit uzavření manželství podpisem dohody o vyloučení sdílení. Je velkým otazníkem, jak by taková úprava obstála v testu proporcionality, který má být dle názoru Ústavního soudu při takto zásadních změnách vždy prováděn.

V této souvislosti je vhodné upozornit, že pro registrované partnery je navrhovaný koncept sdílení ještě příznivější, než platný zákon o registrovaném partnerství – tento totiž nezná institut „společného jmění partnerů“ – tyto osoby by se tedy ocitly v kuriózní situaci, kdy majetek sice nesdílejí, důchodové nároky však ano.

B) vznik sdílení u manželství uzavíraných za účinnosti právní úpravy

Varianta 1: sdílení nevznikne automaticky současně uzavřením manželství, vznikne výhradně na základě dohody manželů, která bude uzavřena podle specifického ustanovení ZOPSZ před okamžikem uzavření manželství nebo v době pozdější – tato varianta by byla příznivá pro partnera, u nějž se předpokládá, že bude „silnější“, neboť by umožňovala sdílení pouze se souhlasem obou partnerů. Silnější partner by nevstupoval do manželství s vědomím, že bude nucen nést „břemeno sdílení“ proti své vůli. Partner, u něhož se předpokládá, že bude „slabší“, by měl možnost podmínit vstup do manželství předchozím uzavřením dohody o sdílení, čímž by si do budoucna zajistil jistotu sdílení, měl-li by o ně zájem. Přijetí této varianty by bylo logické v případě přijetí varianty č. 1 u okruhu problémů A) – zajistilo by se tím relativně rovné postavení párů, které uzavírají manželství za účinnosti právní úpravy,

a párů, které jej uzavřely již v minulosti. Jinak lze k této variantě uvést vše, co bylo uvedeno u varianty č. 1 u okruhu problémů A).

Varianta 2: sdílení nevznikne automaticky současně s uzavřením manželství, nemůže vzniknout ani v jeho průběhu, může vzniknout výhradně v souvislosti se zánikem manželství rozvodem či zrušením partnerství – varianta je identická s variantou 2 podrobně popsanou v okruhu problémů A), včetně všech jejích podvariant.

Varianta 3: sdílení vznikne automaticky současně s uzavřením manželství, resp. partnerství, nebylo-li předem vyloučeno dohodou snoubenců (§ 656 občanského zákoníku, dále jen „NOZ“), resp. budoucích partnerů, která bude uzavřena podle specifického ustanovení ZOPSZ – možnost uzavření dohody o vyloučení sdílení před uzavřením manželství by poskytla všem snoubencům jistotu, zda se v jejich případě sdílení bude či nebude aplikovat. Partner, který by se za žádných okolností nehodlal procesu sdílení podrobit, by si před uzavřením manželství mohl na druhém partneru vymínit podepsání dohody o vyloučení sdílení, resp. bez jejího podpisu by mohl odmítnout do manželství vstoupit. Toto by bylo férové i z hlediska druhého partnera, neboť tento by měl postaveno najisto, že vůli podrobit se procesu sdílení nemůže od svého nastávajícího manžela očekávat. Jedná se o konstrukci blízkou tzv. „předmanželské smlouvě“ ve smyslu ust. § 720 NOZ. Pro osoby, které tuto problematiku v rámci uzavíraného manželství řešit nehodlají, by byl zachován princip automatického enrollmentu, což je hlavní koncepční rozdíl oproti variantě č. 1.

Varianta 4: sdílení vznikne automaticky současně uzavřením manželství – tato varianta počítá s automatickým vznikem sdílení, aniž je přitom relevantní společná vůle snoubenců projevená před vstupem do manželství. Vyloučení sdílení by v tomto případě bylo možné pouze projevem vůle učiněným až po uzavření manželství, tj. až poté, co povinnost sdílení ex lege vznikla (pokud by se taková možnost připustila – viz okruh problémů C). Jednalo by se o maximální ochranu potenciálně „slabšího“ partnera, neboť tento by měl již v době vstupu do manželství zaručenu výhodu sdílení a zároveň by ničím nebyl nucen souhlasit s vyloučením sdílení i přesto, že např. takový postup před uzavřením manželství přislíbil. Riziko neúspěchu v testu proporcionality je zde o něco nižší, než u varianty č. 4 v okruhu problémů A), neboť nesezdané páry mají (na rozdíl od párů sezdáných) možnost vyhnout se povinné

aplikaci procesu sdílení tím, že nevstoupí do manželství. Jestliže by takové úvahy u větší části populace převážily, působilo by toto řešení paradoxně proti dlouhodobě proklamované snaze o podporu prorodinné politiky.

C) možnost změny existujícího stavu po uzavření manželství (resp. po datu nabytí účinnosti právní úpravy) v době jeho trvání

Jedná se o to, zda výchozí stav (tj. stav, který existuje na začátku manželství či k datu nabytí účinnosti právní úpravy), je možno změnit či nikoliv. V případě, že je změna přípustná, pak jde o to, jakým způsobem ji lze docílit a kolikrát.

U variant, které připouštějí změnu výchozího stavu, se předpokládá, že tato by byla možná nejpozději do dne nabytí právní moci rozhodnutí o tom, že prvnímu z partnerů je přiznána dávka důchodového pojištění, pro jejíž výpočet je možno proces sdílení aplikovat (tj. starobní důchod).

Varianta 1: výchozí stav lze změnit výhradně na základě dohody obou manželů – varianta počítá s možností změny výchozího stavu s ohledem na aktuální potřeby a společenské poměry manželů, a to shodným projevem jejich vůle – varianta je příznivá vůči „slabšímu“ partnerovi, neboť neumožňuje přistoupit ke změně bez přihlédnutí k jeho názoru.

Podvarianta 1a: změna je možná vícekrát – varianta je více přátelská vůči párům, které mají zájem zabývat se otázkou sdílení průběžně, a to s ohledem na jejich postupně se vyvíjející sociální situaci. Za účelem zabránění komplikacím při praktickém provádění je vhodné počet těchto změnových úkonů redukovat, např. tak, že výchozí stav lze změnit nejvýše 2x (u každého manželství, které pojištěnec uzavře).

Podvarianta 1b: změna je možná jen jedenkrát – limitace počtu změnových úkonů může být odůvodněná za účelem zabezpečení právní jistoty a rovněž zodpovědnějšího přístupu manželů k řešení této otázky. Může být však diskutabilní, zda s ohledem na dlouhodobost manželského svazku a variabilitu životních situací je jednonásobná možnost změny dostačující.

Varianta 2: výchozí stav lze změnit výhradně na základě dohody obou manželů; vyvázání se z procesu sdílení je možné učinit též jednostranným prohlášením

jednoho z manželů – varianta připouští možnost vyvázání se z procesu sdílení, což by bylo praktické zejména v situacích, kdy by ekonomicky silnější z manželů z jakéhokoliv důvodu odmítl nadále nést důsledky vyplývající z výchozího stavu – úvaha je založena na preferenci zásluhovosti pojištěnce před solidaritou s jeho partnerem. Variantu 2 lze rovněž dále rozčlenit na možnost jednonásobného či vícenásobného změnového úkonu (obdobně jako u varianty 1).

Varianta 3: výchozí stav nelze změnit – varianta je pravděpodobně příliš rigidní vzhledem k dlouhodobému charakteru manželství a možné změně sociálních poměrů v průběhu jeho trvání.

D) možnost vzniku/vyloučení sdílení po skončení manželství smrtí nebo rozvodem

Zánik manželství smrtí či rozvodem je možno považovat za radikální změnu poměrů, která je v zásadě nepředvídatelná. Vznik této události přitom může výrazným způsobem změnit původně zamýšlené následky rozhodnutí partnerů o sdílení či nesdílení důchodových nároků. Má proto smysl zabývat se i možností změny původního stavu po zániku manželství, a to zejména v situacích, kdy tento zánik nastává v důsledku úmrtí jednoho z partnerů.

Varianta 1: kombinace varianty 2 a 3 – varianta nejvíce přátelská pro možnost řešení změny poměrů, která nastane po skončení manželství.

Varianta 2: právní jednání směřující ke vzniku/vyloučení sdílení je možno učinit i po skončení manželství rozvodem, a to výlučně na základě dohody obou bývalých manželů – řešení umožní i po rozvodu změnu původního nastavení, jsou-li manželé ochotni spolu komunikovat, přičemž u jednoho z nich se ukáže, že předchozí nastavení nebylo výhodné.

Varianta 3: právní jednání směřující ke vzniku/vyloučení sdílení je možno učinit pouze za trvání manželství, po skončení je změna možná pouze v situaci, kdy manželství zaniká smrtí jednoho z manželů a pozůstalá osoba žádá o vyloučení sdílení v souvislosti s podanou žádostí o pozůstalostní dávky pro sebe a pro nezaopatřené děti zemřelého – může se jevit praktické v situaci, kdy se pozůstalá osoba rozhodne vzdát výhody sdílení za účelem zajištění vyššího pozůstalostního nároku pro sebe a pro děti zemřelého. Takové její rozhodnutí by bylo definitivní, po

jeho přijetí by nemohla žádat, aby se následně sdílení aplikovalo pro účely jejího starobního či invalidního důchodu.

Varianta 4: právní jednání směřující ke vzniku/vyloučení sdílení je možno učinit pouze za trvání manželství (nejpozději v souvislosti s rozvodem), po skončení již změna za žádných okolností není možná – řešení je dobré z hlediska právní jistoty, na druhé straně by mohlo působit značně tvrdě v situacích, kdy se v důsledku zániku manželství ukáže nevýhodnost původního nastavení.

E) možnost nahrazení projevu vůle jednoho z partnerů soudním rozhodnutím

Jednalo by se o řešení situací, kdy se z důvodů zvláštního zřetele hodných ukáže, že nastavení vyplývající ze zákona či z předchozí dohody manželů je pro jednoho z manželů nespravedlivě nevýhodné, ať již proto, že je mu upírána možnost sdílení, na kterou by měl mít právo s ohledem na roli, kterou v manželství hrál, nebo proto, že je s ohledem na předchozí dohodu nucen sdílet své důchodové nároky s partnerem, který se o blaho rodiny prokazatelně žádným způsobem nepříčinil (či pouze zanedbatelně).

Varianta 1: soud má možnost nahradit projev vůle jednoho z manželů svým rozhodnutím, a to pouze na základě žádosti druhého manžela – připouští se možnost nahrazení projevu vůle rozhodnutím soudu. Tato kompetence by se však týkala jen případů, kdy takový postup navrhne jeden z manželů. Příslušným by byl pravděpodobně **okresní soud**, řízení dle soudního řádu správního se v daném případě nejví vhodně, neboť podle tohoto zákona se řeší soudní přezkum již vydaných rozhodnutí správního orgánu, nikoliv individuálních sporů smluvních stran. Vydané rozhodnutí by nemuselo bránit tomu, aby manželé jeho výrok následně změnili, např. vzájemnou dohodou.

Varianta 2: nahrazení projevu vůle svéprávného manžela je vyloučeno – varianta je založena na nemožnosti dosáhnout změny přes nesouhlas druhého z manželů, a to i v situaci, kdy by se aplikace přechozí dohody jevila jako nespravedlivá či poškozující oprávněné zájmy jednoho z partnerů – znamenalo by, že z manželství se sice jednostranným úkonem vyvázat lze (žádostí o rozvod podanou jedním z manželů), ze sdílení důchodových nároků však nikoliv.

F) nahrazení projevu vůle jednoho z partnerů soudním rozhodnutím – kdy?

Za předpokladu, že by se připustila možnost nahrazení projevu vůle jednoho z manželů soudním rozhodnutím, pak má smysl zabývat se otázkou, v které fázi manželství může toto rozhodnutí padnout:

Varianta 1: rozhodnutí je možno vydat pouze v souvislosti s rozvodem manželství (resp. zrušením partnerství) – varianta je navrhována jako fakultativní možnost. Soudu by se nemusela stanovit povinnost zabývat se touto otázkou, jestliže to alespoň jedna ze stran nenavrhne – pokud by to nikdo nenavrhl, vycházelo by se z toho, co bylo stanoveno zákonem nebo dohodnuto mezi manžely. Varianta je inspirována německým modelem – o sdílení důchodových nároků rozhoduje soud, a to až v souvislosti s rozvodem manželství.

Varianta 2: rozhodnutí je možno vydat kdykoliv v průběhu trvání manželství – varianta je možná, avšak při jejím přijetí hrozí zvýšený nápad soudních sporů s ohledem na průběžně se vyskytující neshody v rámci trvajících manželství.

Varianta 3: rozhodnutí je možno vydat i poté, co manželství skončilo smrtí nebo rozvodem – varianta by byla praktická zejména v situacích, kdy by se neumožnila dohoda manželů o sdílení (resp. vyloučení sdílení) učiněná až po rozvodu či kdy by se neumožnilo vyvázat se z procesu sdílení jednostranným úkonem učiněným po úmrtí jednoho z manželů (viz okruh problémů D).

G) automatické vyloučení/ukončení sdílení (ex lege)

Jedná se o snahu identifikovat situace, v nichž by aplikace procesu sdílení byla obtížně proveditelná či neúčelná. Varianty uvedené níže nevylučují jedna druhou, lze si tedy představit jejich kumulativní aplikaci:

Varianta 1: sdílení je vyloučeno (ukončeno) v případě, kdy jeden z manželů je (se stane) poživitelem starobního důchodu – varianta vychází z faktu, že efekt sdílení je relativizován, je-li (resp. stane-li se) jeden z partnerů poživitelem starobního důchodu. Je-li poživitelem důchodu již v době uzavření manželství (resp. nabytí účinnosti právní úpravy), sdílení se vůbec neumožní, pokud se poživitelem stane teprve v průběhu manželství po nabytí účinnosti právní úpravy, končí sdílení kalendářním rokem předcházejícím roku přiznání důchodu.

Varianta 2: sdílení je vyloučeno (ukončeno) v případě, kdy jeden z manželů je (se stane) poživatelé invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně (IT); přiznání invalidního důchodu pro invaliditu prvního (IP) nebo druhého (ID) stupně nevylučuje (neukončuje) proces sdílení – o přiznání IT lze konstatovat totéž, co u starobního důchodu ve variantě č. 1. U poživatele IP a ID obvykle dochází k výkonu výdělečné činnosti a nelze ani vyloučit, že příjem manžela, který je poživatelé důchodu, může být vyšší, než příjem druhého manžela. V takovém případě sdílení může ovlivnit výši starobního důchodu obou partnerů a má proto význam je v těchto případech zachovat. V případě, že by se u páru, v němž je alespoň jeden z partnerů poživatelé důchodu, ukázalo, že sdílení je pro ně za těchto okolností nevýhodné (např. s ohledem na aplikaci tzv. „stop PMV“ u partnera, který je poživatelé invalidního důchodu), měli by mít možnost vzájemnou dohodou toto sdílení vyloučit.

Varianta 3: sdílení je vyloučeno v případě, kdy se prokáže, že pozůstalý manžel úmyslně zavinil smrt manžela; to neplatí, pokud by takové vyloučení sdílení negativně ovlivnilo výši sirotčích důchodů náležejících po zemřelém partnerovi – jedná se o obdobu ust. § 50 odst. 6 ZDP. Část věty za středníkem pamatuje na problém, který by nastal, pokud by přeživším manželem byl manžel více vydělávající. V tomto případě by pro něj bylo vyloučení sdílení výhodnější, naopak v nevýhodnějším postavení by se ocitly nezaopatřené děti, které by díky vyloučení sdílení nemohly mít vyšší sirotčí důchody – za takových okolností by tedy automatické vyloučení sdílení nenastalo.

H) časová působnost dohody o sdílení (vyloučení sdílení)

Varianta 1: pouze na celé manželství – varianta by nejvíce odpovídala zadání Odborné komise – má se jednat o sdílení důchodových nároků získaných oběma partnery za trvání manželství. Manželství je z principu nutno posuzovat jako jeden celek. Tak jako manželé dle NOZ sdílejí „práva i závazky“, musejí být v oblasti důchodového pojištění sdíleny nároky získávané v obdobích „výhodných“ i „nevýhodných“. Z důvodů výše uvedených však nelze proces sdílení aplikovat na období před nabytím účinnosti právní úpravy.

Varianta 2: pouze na dobu od uzavření dohody dále – je otázkou, do jaké míry by tato varianta odpovídala cílům návrhu. V případech, kdy by dohoda byla uzavřena až v pozdějším období, nedošlo by při použití této varianty dostatečně k naplnění

stanoveného cíle. Svůj význam by toto řešení mohlo mít v situaci, kdy by se umožnilo jednostranné vyvázání ze sdílení (viz výše okruh problémů C, varianta 2) – v tomto případě by se účinky „vyvázání“ vztahovaly až na dobu po provedení relevantního úkonu, předchozí období by se sdílelo.

Varianta 3: na dobu, kterou si manželé vymezí – tato varianta by pravděpodobně neodpovídala zadání, byla by rozporná s principem „jednotnosti“ důchodových nároků získaných v době trvání manželství, navíc by mohla svádět ke spekulativnímu jednání partnerů, což by způsobovalo komplikace při provádění, přičemž efekt by byl pro partnery nejistý.

Sdílení ve vztahu k cizině

Při řešení sdílení je nutno se vypořádat se situacemi, kdy jeden z partnerů nebude po určitou dobu trvání manželství či registrovaného partnerství podléhat českým předpisům v oblasti důchodového pojištění např. z důvodu výdělečné činnosti nebo dlouhodobého pobytu v cizině. Pravidla pro určení státu, jehož právním předpisům o sociálním zabezpečení dotčené osoby podléhají, jsou obsažena v mezinárodních právních instrumentech (ve vztahu k EU a ESVO jde o evropská nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení č. 883/2004 a 987/2009 a ve vztahu k ostatním zemím jsou to dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení, pokud ČR takovou smlouvu s danou zemí uzavřela).

Pokud bude jeden z partnerů podléhat právním předpisům jiného státu, pak bude tato doba zpravidla hodnocena v důchodu tohoto státu dle jeho národních důchodových předpisů. **Bylo by ve zjevném rozporu se smyslem sdílení, pokud by s dobou podléhání cizím právním předpisům bylo nakládáno tak, jako by dotčený partner nebyl vůbec důchodově pojištěn.** Ve výsledku by to totiž vedlo k situaci, kdy by např. partner výdělečně činný v cizině za takto odpracované doby dostal důchod od tohoto cizího státu (často i vyšší než potenciální český důchod), ale druhý partner důchodově pojištěný v ČR by byl přesto nucen sdílet s ním za dané období svůj vyměřovací základ.

Na druhou stranu není ani reálně možné zahrnout do sdílení důchod, resp. vyměřovací základ, vztahující se k pojištění v jiném státě. Cizí státy totiž přiznávají za své doby pojištění důchod na základě vlastních vnitrostátních předpisů, do nichž český institut sdílení nemůže nijak zasahovat.

Jako jediné možné řešení se proto jeví **doby, kdy jeden z partnerů podléhal právním předpisům jiného státu, ze sdílení vyloučit.**

V této souvislosti pak ovšem vyvstává praktická otázka, jak reálně od sebe rozeznat doby podléhání cizím právním předpisům a doby, kdy dotčený partner sice podléhal českým předpisům, ale nebyl zde důchodově pojištěn – z pohledu ČSSZ se totiž obé bude jevit jako prostá mezera v českém důchodovém pojištění. Tento

problém nevzniká na straně žadatele o důchod, neboť v jeho případě jsou doby pojištění získané v jiných státech zjišťovány pro účely přiznání jeho důchodu a budou tedy ČSSZ známy, ale nastává na straně druhého partnera, u něhož je ČSSZ odkázána pouze na vlastní záznamy, které však podléhají předpisům jiného státu neindikují a to se jeví jen jako mezera v českém důchodovém pojištění.

Pragmatickým řešením by mohlo být řídit se pro tyto účely účastí dotčené osoby na českém veřejném zdravotním pojištění. Tzn., že jakmile by se v záznamech o důchodovém pojištění partnera žadatele o důchod vyskytovaly mezery v pojištění, porovnaly by se s průběhem jeho účasti na zdravotním pojištění vedeném v centrálním registru VZP nebo v systému Centra mezistátních úhrad. Pokud by mezera v důchodovém pojištění byla kryta účastí na českém veřejném zdravotním pojištění, sdílení by se na tuto dobu uplatnilo, pokud by se účast na veřejném zdravotním pojištění nepotvrdila, dané období by se ze sdílení vyloučilo.

(Účast na veřejném zdravotním pojištění totiž vychází v zásadě z residenčního principu a pojištěny jsou tedy i osoby nevykonávající výdělečnou činnost, pokud mají v ČR trvalý pobyt nebo podléhají českým právním předpisům na základě mezinárodní smlouvy či práva EU. Pro účely sdílení by se však za účast na veřejném zdravotním pojištění nepovažovalo pojištění, které je pouze odvozeným nárokem rodinného příslušníka pracovníka činného v ČR – tj. osoby, které podléhají právním předpisům jiného státu a z ČR mají výlučně jen odvozený nárok na zdravotní pojištění z titulu rodinného příslušníka.)

Je nicméně nutno připustit, že ani **toto řešení není zcela všeobjímající** – ve vztahu k nesmluvní cizině (státům, se kterými nemá ČR uzavřenu smlouvu o sociálním zabezpečení) a v případě dvoustranných smluv, které nezahrnují zdravotní pojištění, je možné, že dotčená osoba zůstane účastna v českém veřejném zdravotním pojištění, přestože vykonává výdělečnou činnost v cizině. To vede k důsledku, že by se mohlo sdílet i za dobu, kdy byl druhý partner důchodově pojištěn v cizině, a za dané období by pak mohl obdržet jak sdílený vyměřovací základ svého partnera v rámci českého důchodu, tak i důchod z ciziny. Počet takových případů by však neměl být velký – evropská migrace je pokryta a u dlouhodobých pobytů ve vzdálenějších státech se zpravidla dotčení migranti z českého zdravotního pojištění odhlásí. Na druhou stranu by rovněž vypadli ze

sdílení partneři, kteří ačkoliv pobývali společně v ČR, neměli zde trvalý pobyt a ani neměli přístup k českému veřejnému zdravotnímu pojištění z titulu zaměstnání (občané třetích zemí nekrytí dvoustrannou smlouvou ani právem EU). Těmto osobám by proto mělo být umožněno doložit, že jejich neúčast na českém zdravotním pojištění nebyla způsobena tím, že podléhali právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení jiného státu.

Obecně lze shrnout, že je možné prostřednictvím vazby na účast na českém veřejném zdravotním pojištění dosáhnout určitého systémového a administrativně zvládnutelného řešení pro sdílení v případech s mezinárodním prvkem, nicméně bude vždy existovat riziko případů, kdy sdílení povede k nezamýšleným důsledkům (partner pojištěný v ČR bude svůj vyměřovací základ sdílet přesto, že druhému partnerovi bude totožné období zhodnoceno v cizím důchodu eventuálně i vyšší částkou). Důvodem je, že ve vztahu k nesmluvní cizině nelze účast na tamním důchodovém pojištění z českých databází zjistit a pro výměnu údajů se zahraničním nositelem pojištění chybí právní základ.

Nelze rovněž vyloučit, že zásada vyloučení sdílení po dobu, kdy jeden z partnerů podléhal právním předpisům jiného státu, bude napadena v situaci, kdy by jeden z partnerů považoval sdílení za výhodné a domáhal by se proto jeho aplikace soudně. Zejména ve vztahu k právu EU by pak tento partner mohl namítat, že byl v důsledku využití volného pohybu osob znevýhodněn oproti čistě národní situaci a poukazovat tím na porušení principu rovnosti nakládání. Ačkoliv by se jistě našly argumenty pro obhajobu vyloučení sdílení v těchto situacích (spočívající zejména v administrativní proveditelnosti), výsledek posouzení konkrétní kauzy např. ze strany Soudního dvora EU lze těžko předvídat (SD EU zpravidla nemá pro argumentaci administrativními obtížemi příliš pochopení).

Procesní postavení člena svazku, o jehož žádosti o důchod se v daném čase nerozhoduje

„Sdílení“ je založeno na hlavním principu, že se za určitou definovanou dobu přihlíží k „důchodově“ relevantním skutečnostem obou členů svazku (tj. manželství nebo registrovaného partnerství). Přitom je z povahy věci téměř vyloučeno, resp. je velmi nepravděpodobné, že by oba členové svazku podávali žádost o svůj důchod současně nebo prakticky současně, a to bez ohledu na to, zda svazek, v němž se fenomén „sdílení“ řeší, v tomto čase trvá nebo zanikl, mnohdy před mnoha lety (nejčastěji nejspíše rozvodem). Na druhou stranu nelze takové „souběžné“ nebo „prakticky souběžné“ podání obou žádostí vyloučit. Tyto dvě krajní možnosti (mezi žádostmi bude dlouhá, dopředu neznámá doba *kontra* žádosti se podávají prakticky současně) vymezují rámec, který je určující pro procesní postavení „v pořadí druhého žádajícího člena svazku (lhostejno, zda existujícího či zaniklého).“

Oba sdílející by měli být informováni o svých budoucích nárocích shodně, protože tyto nároky budou (alespoň zčásti, tj. po dobu sdílení) závislé na rozhodných skutečnostech obou partnerů ovlivňujících výši důchodu rovněž obou partnerů. To se týká všech fází řízení o žádostech o důchod, počínaje fází předběžnou, kterou je žádost o zaslání informativního osobního listu důchodového pojištění, přes fázi „vyměřovací“ (počínaje podáním žádosti o důchod, pokračuje vydáním rozhodnutí a podáním opravných prostředků proti němu a konče jejich vyřízením) až po fázi „povyměřovací“ (tj. dodatečné prokazování dosud nezohledněných skutečností ze strany kteréhokoli z partnerů přicházejících pro danou skutečnost v úvahu). To znamená, že v každé z těchto fází musí být vždy informován druhý z partnerů, aby mohl také uplatňovat svá práva, neboť cokoli se děje v období (resp. „za období“) sdílení, týká se vždy obou členů dané dvojice.

Postavení „druhého žádajícího“ proto musí být vždy stejné (opak by nebylo možné racionálně zdůvodnit bez rizika kritiky odlišného posuzování), třebaže mohou mezi rozhodováním o obou žádostech nastat změny v právních předpisech takové kvality či rozsahu, že výsledek sdílení stanovený u „prvního žádajícího“ (a tedy ve stejný prospěch pro „druhého žádajícího“) bude mít zcela jinou podobu či hodnotu

(v extrémních případech se vůbec „ztratí“ např. v důsledku nové – neznámé – právní úpravy), a v případech po rozvodu budou většinou zájmy obou členů bývalého svazku spíše protichůdné než shodné.

Z toho vyplývá, že **při rozhodování o žádosti o důchod „prvního žádajícího“ musí mít** v oblasti důchodového pojištění **stejná procesní práva**, a tedy i postavení, **i druhý člen** toho svazku (těch svazků), z nichž vyplývá faktor sdílení. Přitom toto právo musí být (s ohledem na ochranu osobních údajů zejména u zaniklých svazků) „omezeno“ na dílčí rozhodnutí o sdílení – z toho vyplývá, že při rozhodování o žádostech o důchod „prvního žádajícího“ bude druhému členovi svazku (všem v úvahu přicházejícím členům všech dřívějších svazků, jejichž členem „první žádající“ byl a v nichž byl uplatněn faktor sdílení) zasíláno rozhodnutí a osobní list důchodového pojištění pouze za dobu daného sdílení. Je otázkou, do jaké míry bude pro něj takové rozhodnutí srozumitelné a relevantní, uvažíme-li, že bude obsahovat informaci o nároku, který dotýčný sdílející partner v konečném důsledku vůbec nemusí získat (resp. nárok možná získá, jeho výše však bude zcela jistě odlišná, neboť bude vypočtena podle pravidel účinných v době, kdy bude rozhodováno o celém důchodovém nároku sdílejícího partnera).

Bylo sice zvažováno, že „žádající“ obdrží rozhodnutí a ostatní pouze oznámení o „výsledku sdílení za rozhodné období“, ale tím by došlo k nerovnému procesnímu postavení, když i ostatní členové svazků budou rozhodnutím o žádosti „žádajícího“ dotčeni, a musejí mít proto veškerá „opravná“ práva jako žádající, to samozřejmě v rozsahu, v němž vydané rozhodnutí ovlivňuje jejich důchodové nároky.

Opravné prostředky podané „nežádajícím sdílejícím“ ovšem nemohou prodloužit dobu řízení o žádosti „žádajícího“ (aby se zamezilo šikanózním jednáním); o výsledku takového řízení však platí rovněž, že nežádajícímu sdílejícímu bude zasíláno rozhodnutí a osobní list důchodového pojištění pouze za dobu daného sdílení.

Z dosud uvedeného vyplývá, že o podání žádosti, tj. o zahájení řízení, musejí být vždy informováni všichni v úvahu přicházející (tedy i bývalí) členové svazků, kteří budou též případně vyzváni k předložení podkladů za dobu sdílení, zejména pokud je ČSSZ nebude mít vůbec k dispozici. Informaci o zahájení řízení by však měl

bezesporu obdržet i ten sdílející partner, o jehož důchodově relevantních skutečnostech se v evidenci ČSSZ „nějaké“ podklady nacházejí – je třeba zdůraznit, že ČSSZ nemůže nikdy svoji evidenci s jistotou považovat za úplnou, dokud se k jejímu obsahu účastník řízení nevyjádří a nesdělí, že žádné doby pojištění či vyměřovací základy nad rámec toho, co je uvedeno v evidenci ČSSZ, nezískal.

Vždy totiž existuje možnost, že sdílející partner poté, co je informován o zahájení řízení, uvede informace o svých získaných dobách pojištění, které nejsou ničím doloženy v evidenci ČSSZ. Doklady o těchto dobách bude nutno ve všech případech došetřit (nebo se o to alespoň pokusit), neboť tyto skutečnosti budou mít přímý vliv na výši důchodu přiznaného žadajícímu – tím může dojít k **výraznému prodloužení řízení zahájeného žadajícím**, i když na jeho straně k žádnému problému s evidencí nedošlo. V ideálním případě se rozhodné skutečnosti na straně sdílejícího partnera podaří došetřit ještě před rozhodnutím o důchodu žadajícího, tzn., že výpočet dávky náležející žadajícímu bude po ukončení správního řízení objektivně správný. Mohou však nastat i situace, že k došetření rozhodných skutečností dojde až následně, v době, kdy bude sdílející partner žádat o svůj důchod (tato doba může být značně dlouhá) – příčinou pozdějšího prokázání rozhodných skutečností může být to, že se doklady o nich objektivně podařilo obstarat až dodatečně, ale také to, že sdílející partner nevyvinul dostatečnou iniciativu k jejich obstarání či zamlčel informaci o nich zcela záměrně, např. z prosté animosity vůči svému rozvedenému partnerovi, kterého se tak snažil poškodit na výši důchodového nároku. Tato situace bude znamenat, že původnímu žadajícímu bude jeho dávka přiznána a po celou dobu vyplácena v nesprávně vyměřené výši – tímto způsobem vznikne nedoplatek, který bude nutno původnímu žadajícímu zpětně doplatit; přitom bude pravděpodobně nutno prodloužit prekluzivní lhůtu pro zpětnou úpravu (resp. tuto lhůtu počítat ode dne, kdy původní žadající podal svoji žádost o přiznání důchodu), neboť nesprávnost zde bude způsobena vlivem (nelze-li říci přímo „vinou“) sdílející osoby. V řadě případů, kdy takto dojde v důsledku sdílení k poškození původního žadajícího na výši jeho důchodového nároku, je možné, že tohoto důchodce bude nutno zabezpečovat nepojistnými sociálními dávkami a neefektivně tak vynakládat veřejné prostředky.

Nelze samozřejmě vyloučit ani situace, kdy se sdílejícímu partnerovi z jakýchkoliv důvodů nepodaří doručit oznámení o zahájení důchodového řízení (neznámá adresa, absence informace o jeho pobytu) či kdy tento partner na výzvu orgánu sociálního

zabezpečení, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, nijak nezareaguje ve lhůtě, kterou ČSSZ stanovila. Je otázkou, zda za těchto okolností lze vůbec ke sdílení přistoupit, neboť případný nedostatek podkladů na straně sdílejícího partnera může při sdílení, jak výše uvedeno, negativně ovlivnit výši důchodu žadajícího. V případě, že by se za těchto okolností sdílení nepřipustilo, bylo by to pro žadajícího výhodné, pokud by jím byl „silnější“ partner (neboť tento by v důsledku nesoučinnosti partnera nemohl být poškozen), a naopak nevýhodné, byl-li by žadajícím slabší partner (neboť tento by v důsledku nesoučinnosti partnera nemohl čerpat výhodu vyplývající ze sdílení). Jestliže by se sdílení připustilo i přesto, že sdílející partner prokazatelně neobdržel informaci o zahájeném řízení (tj. nedostal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí) či na takovou výzvu nijak nezareagoval, pak je třeba počítat s tím, že orgán sociálního zabezpečení by vědomě rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu (resp. vycházel by pouze z podkladů založených v jeho evidenci, která však nemusí být úplná) a programově by tak porušoval jednu ze základních zásad správního řízení (ust. § 3 správního řádu). Jestliže sdílející partner poskytne součinnost dodatečně až po uplynutí dané lhůty (resp. po vydání rozhodnutí o dávce), řízení se znovu zahájí a bude ovlivňovat (v rámci tzv. povyměřovací agendy) i hmotněprávní nároky „prvního žadajícího“, obdobně jako je to popsáno v předchozím odstavci.

Z výše uvedeného je patrné, že již samotným neopominutelným kontaktem se sdílejícím partnerem dojde k významnému navýšení již tak rozsáhlé administrativy na straně orgánu sociálního zabezpečení. Současná legislativa přitom zná ustanovení § 85a odst. 1 ZOPSZ, podle něhož se v řízeních ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí (ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu). Toto opatření bylo přijato za účelem alespoň částečného snížení administrativy na straně ČSSZ a může být vcelku efektivně aplikovatelné v současných podmínkách, kdy jsou řízení o dávkách důchodového pojištění zahajována na základě žádosti sepsané osobně se žadatelem na OSSZ, kde je s ním aktuální obsah podkladové dokumentace probrán a je mu fakticky dána možnost se k těmto podkladům ještě před vydáním rozhodnutí vyjádřit, případně je mu poskytnuta odborná pomoc a součinnost za účelem jejich kompletace. V případě sdílejících párů by však tato „výjimka“ ze správního řádu

nemohla být aplikována, neboť postup, který by znemožnil sdílejícímu partneru vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, by byl rozporný se zásadou materiální pravdy.

Dílčím způsobem, avšak přesto významně, by se institut sdílení dotkl i tzv. „předstihového“ řízení. Při zavedení sdílení by totiž bylo nutno rozšířit oprávnění žádat o vydání informativního osobního listu důchodového pojištění za doby sdílení vždy oběma členům svazku (bývalého svazku), tj. počítat s tím, že žadatel o tento doklad bude muset mít možnost získat údaje o nárokových podkladech sdílejícího partnera za dobu sdílení, což by opět pro ČSSZ představovalo nemalou administrativní zátěž.

V případě přijetí konceptu sdílení by nebylo možno opomenout řešení otázky případné odpovědnosti sdílejícího partnera za přeplatek, který vznikl na dávce přiznané a vyplacené žadajícímu, a to např. v důsledku úmyslného protiprávního jednání spáchaného sdílejícím partnerem v souvislosti s jeho oprávněním vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, resp. doplnit doklady o dobách nezaznamenaných v evidenci ČSSZ. Vzhledem k tomu, že v dané situaci by za přeplatek na dávce odpovídala jiná osoba než její příjemce, bylo by nutno formulovat pro tento specifický druh odpovědnosti nové zákonné ustanovení.

Poměrně náročnou otázkou bude i to, jak pojmout obsah rozhodnutí o přiznání důchodu v případech, kdy bude aplikováno sdílení. Jak vyplývá z výše podaného výkladu, sdílející partner (tj. osoba o dávku nežádající) bude muset být účastníkem řízení, neboť rozhodnutí vydané žadající osobě bude způsobilé přímo ovlivnit budoucí výši důchodu sdílejícího partnera. Postup v řízení by tedy měl být následující:

Pro každého z účastníků řízení se vydá samostatné rozhodnutí. Měl-li žadající za svůj život jen jednoho sdílejícího partnera, bude třeba vydat dvě rozhodnutí, jestliže měl více sdílejících partnerů, bude rozhodnutí více. Obsah jednotlivých rozhodnutí se musí lišit v závislosti na tom, zda adresátem je osoba žadající nebo sdílející partner – nelze tedy vydat jedno rozhodnutí v několika stejnopisech a rozeslat je ve stejné podobě všem účastníkům řízení. V rozhodnutích pro sdílející partnery musí být důsledně zajištěna ochrana osobních údajů žadajícího v tom smyslu, aby se zabránilo sdělení informace o výdělcích žadajícího dosahovaných v době, na kterou se sdílení s konkrétním partnerem nevztahuje; sdílejícímu partnerovi rovněž nesmí

být sdělena informace o dalších sdílejících partnerech žadajícího ani o konečné výši jeho důchodu. A naopak, ze stejného důvodu (ochrana osobních údajů) musejí být v rozhodnutí vydávaném žadajícímu uvedeny jen osobní údaje sdílejících partnerů, které se týkají období sdílení.

Předpokládaný obsah rozhodnutí, resp. jeho přílohy, vydávaného **osobě žadající** (dále jen „hlavní rozhodnutí“):

- 1) identifikace žadajícího a všech dalších účastníků řízení
- 2) přehled veškerých dob pojištění a vyměřovacích základů žadajícího
- 3) přehled dob pojištění a vyměřovacích základů všech sdílejících partnerů; uvedou se pouze doby a výdělky získané v období sdílení
- 4) výpočet procentní výměry důchodu za nesdílené období
- 5) výpočet procentní výměry za sdílené období náležející žadajícímu (v případě, že je sdílejících partnerů více, bude nutno vypočítat procentní výměru za každé období sdílení zvlášť)
- 6) výpočet procentní výměry (procentních výměr) za sdílené období náležející(ch) sdílejícímu partneru (sdílejícím partnerům)
- 7) výpočet průměru procentních výměr za jednotlivá sdílená období
- 8) součet zprůměrovaných procentních výměr za jednotlivá období sdílení a procentní výměry za nesdílené období a základní výměry = celková výše důchodu
- 9) poučení o opravném prostředku, tj. námitkách.

Předpokládaný obsah rozhodnutí, resp. jeho přílohy, vydávaného **sdílejícímu partnerovi** (dále jen „vedlejší rozhodnutí“):

- 1) identifikace sdílejícího partnera a žadajícího
- 2) přehled dob pojištění a vyměřovacích základů získaných žadajícím v období sdílení
- 3) přehled dob pojištění a vyměřovacích základů získaných sdílejícím partnerem v období sdílení
- 4) výpočet procentní výměry za sdílené období náležející žadajícímu
- 5) výpočet procentní výměry za sdílené období náležející sdílejícímu partneru
- 6) výpočet průměru procentních výměr za jednotlivá sdílená období

- 7) povinnou náležitostí by mělo být vysvětlení (poučení), o tom, že výše procentní výměry vypočtené pro sdílejšího partnera je pouze teoretická, resp. náležela by pouze, pokud by tomuto partnerovi byl v aktuální době přiznán starobní důchod; skutečná výše procentní výměry sdílejšího partnera bude vypočtena podle pravidel platných v době, kdy bude jeho důchod přiznán, přitom se bude vycházet z podkladů uvedených v přehledu, který je přílohou tohoto rozhodnutí
- 8) poučení o opravném prostředku, tj. námitkách.

Jestliže by žadající nebo kterýkoliv ze sdílejších partnerů podal proti rozhodnutí námitky, odsunula by se tím vždy **právní moc** hlavního rozhodnutí a dále právní moc všech námitkami napadených vedlejších rozhodnutí. Již současná právní úprava (§ 88 odst. 5 ZOPSZ) však stanoví, že podané námitky nemají odkladný účinek. Tento opravný prostředek, ať už by byl podán žadajícím nebo sdílejícím partnerem, by tedy nezpůsobil **odklad vykonatelnosti** vydaného rozhodnutí – nehrozí tak riziko, že by sdílejší partner za využití opravného prostředku „blokoval“ výplatu důchodu pro žadajícího až do ukončení řízení. Sdílejší partner by přitom mohl podat námitky jen proti vedlejšímu rozhodnutí, tj. tomu, které se týká období „jeho“ sdílení. Jestliže by namítal skutečnosti, které jsou sice relevantní pro obsah hlavního rozhodnutí, avšak netýkají se období sdílení a tudíž nemohou nijak ovlivnit obsah vedlejšího rozhodnutí (tj. výši „sdíleného“ nároku partnera), plátce důchodu by k těmto námitkám přistupoval jako k informacím, které se dověděl z „jiných zdrojů“ – tzn. ve výši důchodového nároku žadajícího by je sice zohlednil („zjistí-li se, že...“ atd.), opravené hlavní rozhodnutí by však zaslal pouze žadajícímu – oznamovatel by tedy neměl nárok získat informaci o konkrétní podobě tohoto zohlednění.

Je otázkou, zda v případě podaných námitek více účastníky řízení by se mělo vést jedno námitkové řízení, či zda je vhodnější vést více námitkových řízení podle toho, zda byly námitky podány proti hlavnímu či vedlejšímu rozhodnutí. Z revizního principu vyjádřeného v ust. § 88 odst. 4 *in fine* ZOPSZ („*Orgán sociálního zabezpečení přezkoumává rozhodnutí, proti němuž byly podány námitky, v plném rozsahu; není přitom vázán podanými námitkami.*“) vyplývá, že v případě námitek podaných kýmkoliv by orgán sociálního zabezpečení měl celý případ přezkoumat, což by se pravděpodobně lépe realizovalo v rámci jednoho řízení, a to i kdyby bylo

více namítajících účastníků. Probíhajícím řízení by opět bylo nutno přijmout opatření k respektování ochrany osobních údajů týkajících se jednotlivých účastníků řízení. Rozhodnutí o námitkách (obsahující obdobné náležitosti, jaké jsou vyjmenovány výše u prvoinstančních rozhodnutí) by bylo doručováno těm účastníkům, jichž se přímo dotýká, tzn. ve všech případech žádajícímu a tam, kde byly námitky uplatněny proti obsahu vedlejšího rozhodnutí, též tomu partneru, který byl jeho adresátem.

V případě, že by orgán sociálního zabezpečení dospěl v rámci aplikace revizního principu v námitkovém řízení k takovým změnám, které by se dotkly i obsahu vedlejších rozhodnutí, která nebyla napadena námitkami (a tudíž v době vydávání rozhodnutí o námitkách budou již pravomocná), bylo by nutno vydat pro tyto dotčené sdílející partnery nová rozhodnutí v režimu ust. § 56 zákona č. 155/1995 Sb., jehož text by bylo nutno pro tento účel modifikovat. Nutno dodat, že tato rozhodnutí by byla prvoinstanční a těmto partnerům by proto muselo být umožněno uplatnit proti nim případně opravné prostředky.

Obdobné aplikační a organizační problémy s vícero účastníky řízení, které mohou nastat v případě řízení o námitkách, se mohou vyskytnout také v eventuálním řízení o žalobě podle soudního řádu správního.

Z uvedeného je patrné, že vzájemná provázanost nároků více účastníků je bezesporu elementem způsobujícím extrémní komplikovanost celého řízení.

Rizika:

Mnohdy obtížná komunikace s druhým členem svazku (včetně případné „nedohledatelnosti“), a tím prodloužení doby řízení o žádosti „prvního žádajícího“.

Při zavedení institutu sdílení se jakákoliv změna, která nastane na straně jednoho ze sdílejících partnerů, **vždy projeví na straně druhého z nich, a to nejen do budoucna, ale často i do minulosti.** Je nesporné, že v každém takovém případě se počet všech administrativních úkonů (testování souvislosti případů, vyhledání a otevření souvisejících případů, výpočet dávek, vydání všech rozhodnutí, jejich doručení účastníkům řízení) násobí, což (s přihlédnutím ke složitosti celého konceptu) velmi pravděpodobně způsobí extrémní nárůst chybovosti a s tím

související nárůst počtu podaných opravných prostředků a soudních sporů zahajovaných s vědomím toho, že vydaná rozhodnutí budou velmi obtížně přezkoumatelná.

Nutnost změn právní úpravy:

- a) rozšíření § 40a ZOPSZ;
- b) doplnění § 83a ZOPSZ o „nové“ účastníky řízení;
- c) doplnění do § 86 ZOPSZ institutu „prozatímního“ rozhodnutí (analogického prozatímním rozhodnutím v euro-agendě), aby případné zneužívání opravných prostředků ze strany druhého člena svazku nemělo intenzitu šikanózního znemožnění včasného pravomocného rozhodnutí o žádosti „prvního žádajícího“;
- d) rozšíření ust. § 118a ZOPSZ o nový druh odpovědnosti (sdílejícího partnera).

Ust. § 88 ZOPSZ (ani SŘS) zřejmě nebude nutné měnit.

Nutné změny právní úpravy pro plynulý sběr údajů o svazcích (manželů a registrovaných partnerů)

„Sdílení“ rozhodných prvků pro spravedlivé rozdělení důchodových nároků za dobu trvání manželství, resp. registrovaného partnerství, vyžaduje, aby ČSSZ i ostatní orgány sociálního zabezpečení rozhodující o důchodech (OSZ OS) měly k dispozici rozhodné údaje o obou členech svazku prakticky průběžně, aby mohly rozhodovat o žádosti o důchod toho z členů, který takovou žádost podá dříve, aniž by musely určité skutečnosti došetřovat. Tento předpoklad vyžaduje revizi toků informací, které jsou dosud právně upraveny.

Jako nezbytné, a to i pro jiné potřeby plátců důchodů (např. prevenci přeplatků), je přinejmenším třeba upravit

1. ust. § 11a odst. 3 písm. k) a l) a odst. 4 písm. l) ZOPSZ v tom směru, že stejné údaje, které jsou v cit. ustanoveních zakotveny, je třeba poskytovat i v případech registrovaného partnerství,
2. ust. § 16c odst. 2 ZOPSZ v tom směru, že bude třeba doplnit nové písmeno, které by obsahovalo tytéž údaje, které jsou, resp. budou, uvedeny v ustanoveních citovaných v bodě 1.

Kromě toho bude třeba okruh poskytovaných údajů podstatně rozšířit, a to prakticky do rozsahu obsaženého v ust. § 3 odst. 3 písm. l) až n) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, resp. v ust. § 158 odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Návrhu změn právní úpravy se využívá i k promítnutí požadavků ČSSZ vzešlých z praktických zkušeností.

S ohledem na to se navrhuje tyto konkrétní úpravy:

ZOPSZ se mění takto:

1. V § 11a odst. 2, 3 a 4 se v písm. f) na konci připojují slova „včetně dat jeho nabytí a pozbytí“.
2. V § 11a odst. 3 písm. j) se za slovo „číslo“ doplňují slova „jméno, příjmení, rodné příjmení, datum a místo narození“ a text za středníkem se zrušuje.
3. V § 11a odst. 3 písm. k) až m) znějí:

„k) rodinný stav,

l) datum, místo a okres uzavření manželství, rodné číslo, jméno, příjmení, rodné příjmení, datum a místo narození manžela (bývalých manželů), je-li manželem cizinec, který nemá přiděleno rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození, údaje o trvání všech manželstvích, došlo-li k uzavření manželství mimo území České republiky, místo a stát uzavření manželství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení manželství za neplatné, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neexistenci manželství, datum zániku manželství smrtí jednoho z manželů, nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z manželů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o rozvodu manželství,

m) datum, místo a okres vzniku registrovaného partnerství (dále jen „partnerství“), rodné číslo, jméno, příjmení, rodné příjmení, datum a místo narození partnera (bývalých partnerů), je-li partnerem cizinec, který nemá přiděleno rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození, údaje o trvání všech partnerstvích, došlo-li ke vzniku partnerství mimo území České republiky, místo a stát vzniku partnerství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti nebo o neexistenci partnerství, datum zániku partnerství smrtí jednoho z partnerů, nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z partnerů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o zrušení partnerství,“.

Dosavadní písmena m) až q) se označují jako písmena n) až r).

4. V § 11a odst. 4 písmena l) a m) znějí:

„l) rodinný stav, datum a místo uzavření manželství, rodné číslo, jméno, příjmení, rodné příjmení, datum a místo narození manžela (bývalých manželů), je-li manželem cizinec, který nemá přiděleno rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození, údaje o trvání všech manželství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení manželství za neplatné, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neexistenci manželství, datum zániku manželství smrtí jednoho z manželů, nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z

manželů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který manžel prohlášený za mrtvého nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o rozvodu manželství,

m) datum a místo vzniku partnerství, rodné číslo, jméno, příjmení, rodné příjmení, datum a místo narození partnera (bývalých partnerů), je-li partnerem cizinec, který nemá přiděleno rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození, údaje o trvání všech partnerství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti nebo o neexistenci partnerství, datum zániku partnerství smrtí jednoho z partnerů, nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z partnerů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který partner prohlášený za mrtvého nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o zrušení partnerství,“.

Dosavadní písmena m) až s) se označují jako písmena n) až t).

5. V § 11a písm. n) a o) se za slovo „příjmení“ doplňuje čárka a slova „rodné příjmení, datum a místo narození“.

6. V § 11a se připojuje nový odstavec 8, který zní:

„(8) Údaje o manželstvích a partnerstvích uvedené v předchozích odstavcích se poskytují o všech manželstvích a partnerstvích, která existovala po 31. prosinci 2016 (datum bude případně upraveno v závislosti na účinnosti nové právní úpravy).“.

7. V § 16c odst. 2 se na konci písmena u) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se nové písmeno v), které zní:

„v) rodinný stav, datum, místo a okres uzavření manželství, došlo-li k uzavření manželství mimo území České republiky, místo a stát uzavření manželství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení manželství za neplatné, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neexistenci manželství, datum zániku manželství smrtí jednoho z manželů, nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z manželů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o rozvodu manželství, a obdobné údaje o registrovaných partnerstvích; jméno, popřípadě jména, příjmení a rodné číslo manžela, je-li manželem cizinec, který nemá přiděleno

rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození, a obdobné údaje o registrovaných partnerech; údaje o vyvázání se ze sdílení vyměřovacích základů.“.

Shrnutí konzultací – diskusí Pracovního týmu 3 Odborné komise

První jednání Pracovního týmu č. 3 Odborné komise (dále jen „PT3“) se uskutečnilo dne 26. června 2014. Vedoucím pracovního týmu byl zvolen Ing. Otakar Hampl, Ph.D (dále jen „vedoucí PT3“).

Na šestém jednání, které se uskutečnilo 14. srpna 2014, představil vedoucí PT3 seznam identifikovaných možných opatření, která svým zaměřením spadají do rozsahu zadání pro PT3, na němž se objevilo mj. i téma společného zdanění a důchodového pojištění manželů.

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (člen Odborné komise), Vysoká škola finanční a správní) vyjádřil pochybnosti v souvislosti se zvažovaným společným zdaněním a důchodovým pojištěním manželů. Upozornil, že ve světě se tento mechanismus příliš nepoužívá a mohl by zkomplikovat důchodový systém. Mgr. Radka Dudová, Ph. D. (členka Odborné komise, Česká ženská lobby) informovala členy PT3, že členky České ženské lobby diskutovaly o společném pojištění manželů a nedospěly k jednoznačnému stanovisku. Domnívají se však, že jde o redistribuci vždy v rámci páru, což nepomáhá zlepšit postavení všech žen. Kvůli společnému pojištění by byla jinak ohodnocena práce jedné skupiny žen vůči druhé skupině žen. Došlo by tak k redistribuci mezi matkami samoživitelkami a vdanými ženami. Společné pojištění je založeno na konzervativním modelu rodiny a podporuje představu muže živitele – matky pečovatelky. Ženy tak dostanou signál „zůstaňte doma“. PhDr. Ing. Marie Oujezdská (členka Odborné komise, předsedkyně Národního centra pro rodinu) podpořila návrh na sdílené pojištění, protože by to mohlo zlepšit situaci pečujících rodičů. Vedoucí PT3 upozornil, že model společného důchodového pojištění manželů především pomáhá vyrovnat nestejně příjmy manželů.

Na jedenáctém jednání PT3, které se uskutečnilo dne 9. října 2014, bylo mj. znovu diskutováno opatření týkající se společného sociálního pojištění manželů a prof. PhDr. Martin Potůček, CSc. MSc. (předseda Odborné komise) uvedl, že u prvního opatření (společné sociální pojištění manželů) nenastane finanční efekt okamžitě, ale systém bude s okamžitou platností spravedlivější vůči lidem, kteří se starají o děti, tedy že tam bude bezprostřední psychologický dopad a následně do budoucna i

výsledný efekt finanční. Musíme zároveň anticipovat i podporu politického spektra a toto opatření, jak se zdá, by mohlo najít podporu napříč politickým spektrem.

Jednání PT3 ze dne 6. listopadu 2014 přineslo mj. znovu diskusi ke sdílení vyměřovacích základů manželů. K diskusi na téma „společné důchodové pojištění manželů – sdílení vyměřovacích základů“ se PT3 vrátil na jednání dne 4. prosince 2014. Vedoucí PT3 upřesnil, že v návrhu se počítá s tím, že by důchodové nároky byly postupně zaznamenávány. Důchod by byl vypočten v době dosažení důchodového věku, tedy sčítat a dělit dvěma se bude za konkrétní společné roky až při odchodu do důchodu. Společná evidence bude ukončena v případě rozvodu, smrti či odchodu do důchodu jednoho z manželů. P. Vostatek navrhl, aby se opatření přejmenovalo ze „společného důchodového pojištění manželů“ na „sdílení vyměřovacích základů“. RNDr. Pavel Rusý (přizvaný odborník na jednání Odborné komise, OSVČ) doporučil navrhnout toto opatření pro manžele povinně. Dále uvedl, že navrhované opatření bude chránit ženy, které jsou v páru méně příjmové. Tento názor podpořil argumentem, že příjem za dobu manželství spadá do společného jmění a mají na něj právo oba manželé, tedy i nároky spojené s tímto příjmem by měly být sdílené. Vedoucí PT3 dále v rámci jednání uvedl, že návrh vede do budoucna k určitému mírnému nárůstu výdajů důchodového systému. Závěry ke společnému důchodovému pojištění manželů – sdílení vyměřovacích základů manželů, které byly dohodnuty na jednání, jsou tyto:

Opatření bude doporučeno Odborné komisi pro další zpracování v legislativním procesu. Cílem opatření je zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného sdílení vyměřovacích základů pro výpočet důchodu.

Způsob řešení:

- Zavést sdílení vyměřovacích základů pro výpočet důchodů mezi manžely, tj. rozdělit sloučený vyměřovací základ napůl mezi oba partnery.
- Zajištění administrace prostřednictvím každoročního záznamů nároků na společný důchod prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění každého z manželů včetně uplatnění vyloučených dob, což umožní stabilní a přehledné řešení i v podmínkách současného nestabilního rodinného prostředí. K ukončení sdílení vyměřovacích základů by došlo například rozvodem nebo odchodem jednoho z

manželů do důchodu. K započítání takto evidovaných společných vyměřovacích základů by došlo až v okamžiku podání žádosti o důchod při výpočtu výše důchodu.

- V rámci manželství by společné sociální pojištění vzniklo automaticky povinně, tedy podobně jako společné jmění manželů. Analogicky s tímto institutem by mohlo být i právním úkonem zrušeno.

Pracovní tým zatím navrhuje uplatnit toto opatření pouze pro osoby žijící v manželství a registrovaném partnerství.

Na jednání Odborné komise dne 11. prosince 2014 byl návrh „Sdílení vyměřovacích základů manželů“ představen vedoucím PT3, který mj. uvedl, že návrh na sdílení vyměřovacích základů byl formulován s cílem zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele. Technicky by byl návrh realizován skrze evidenční listy důchodového pojištění. V rámci manželství by toto sdílení vzniklo automaticky. Bylo by jej ale možné zrušit, resp. právně se vyvázat (analogicky s institutem společného jmění manželů). Totéž by platilo pro registrované partnerství. PT3 doporučuje uplatnit toto opatření zatím pouze jen pro manžele a pro registrované partnery. Rozvodem či smrtí jednoho z manželů (registrovaných partnerů) by sdílení skončilo. V rámci diskuse k tomuto návrhu vyjádřil p. Vostatek nesouhlas s tímto návrhem. Upozornil, že bychom si měli ujasnit koncepci celého důchodového systému. Zavádění sdílení důchodových nároků by mělo smysl pouze v případě zrušení vdovských a vdoveckých důchodů. V takovém případě by ale mělo jít o sdílení důchodových nároků, nikoliv vyměřovacích základů. Přesto by takové opatření nebylo čistě jen pozitivní.

RNDr. Tomáš Fiala, CSc. (člen Odborné komise, VŠE) naopak podpořil návrh. Ocenil na něm, že chrání příjmově slabšího partnera v případě rozvodu či úmrtí toho druhého. Ing. Jan Bartošek (poslanec PSP ČR, člen Odborné komise) vyjádřil souhlas s návrhem. Upozornil, že návrh může pomoci ženám, které bývají většinou v případě rozvodu v nevýhodě, protože se doma staraly o děti. Jde tedy o nástroj k narovnání stávajícího stavu. RSDr. Miroslav Opálka (poslanec PSP ČR, člen Odborné komise), také vyjádřil souhlas s návrhem. Upozornil, že bude třeba legislativně ošetřit situaci, kdy bude žena na rodičovské a bude spadat do vyloučené doby, ze které jí bude vznikat jeden důchodový nárok, sdílením vyměřovacího základu s manželem jí ale bude zároveň vznikat i druhý nárok. Souběh těchto dvou

nároků je třeba dořešit. Vedoucí PT3 doplnil, že v návrhu předpokládá, že vyloučené doby budou fungovat jako doposud. Vedoucí PT3 dále dodal, že návrh projde normálním legislativním procesem, takže bude prostor pro případnou úpravu detailů návrhu. JUDr. Vít Samek (ČMKOS, člen Odborné komise) upozornil, že ne všichni rodiče spolu žijí v manželském svazku, návrh by tedy doporučil rozšířit i na páry žijící tzv. „na psí knížku“.

Hlasování s návrhu „Sdílení vyměřovacích základů manželů“, které proběhlo v rámci jednání Odborné komise, mělo následující výsledek: Předseda konstatoval, že tento návrh byl konsensuálně přijat. Proti se vyslovil jen p. Vostatek.

Seznam použitých zkratk

APV	aplikační programové vybavení
BIS	Bezpečnostní informační služba
ČMKOS	Českomoravská konfederace odborových svazů
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
DIGI	obecně všechny aplikace umožňující zpracování nárokových podkladů důchodového pojištění v digitální podobě, též způsob práce s nárokovými podklady v „DIGI“ podobě
EESI	systém elektronické výměny informací o sociálním zabezpečení v rámci EU
ELDP	evidenční list důchodového pojištění
ESVO	Evropské sdružení volného obchodu
EU	Evropská unie
FVZ	fiktivní vyměřovací základ
IKT	informační a komunikační technologie
LPS	lékařská posudková služba
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MO	Ministerstvo obrany
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MV	Ministerstvo vnitra
OSSZ	okresní správa sociálního zabezpečení
OSVČ	osoba samostatně výdělečně činná
OSZ OS	orgány sociálního zabezpečení ozbrojených sil
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RIA	Regulatory Impact Assessment (tzv. hodnocení dopadů regulace)

SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
SRD	subsystém rozhodování o důchodech (výpočty důchodových dávek)
ÚP	Úřad práce ČR
ÚS	Ústavní soud ČR
VŠE	Vysoká škola ekonomická
VZP	Všeobecná zdravotní pojišťovna
ZDP	zákon o důchodovém pojištění
ZOPSZ	zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

-