

Vládní návrh

## ZÁKON

ze dne .....2013,

**kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

### ČÁST PRVNÍ Změna zákona o důchodovém pojištění

#### Čl. I

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 134/1997 Sb., zákona č. 289/1997 Sb., zákona č. 224/1999 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 118/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 116/2001 Sb., zákona č. 188/2001 Sb., zákona č. 353/2001 Sb., zákona č. 198/2002 Sb., zákona č. 263/2002 Sb., zákona č. 264/2002 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 424/2003 Sb., zákona č. 425/2003 Sb., zákona č. 85/2004 Sb., zákona č. 281/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 562/2004 Sb., zákona č. 168/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 24/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 405/2006 Sb., zákona č. 152/2007 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 218/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 178/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 479/2008 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 108/2009 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 303/2009 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 135/2010 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 220/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 348/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., zákona č. 314/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 403/2012 Sb. a zákona č. 463/2012 Sb., se mění takto:

1. Nad § 106a se vkládá nadpis „**Dorovnávací přírůstek některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu**“.

2. § 106a zní:

„§ 106a

(1) Nárok na dorovnávací přírůstek má pojištěnec, kterému byl přiznán starobní důchod z českého pojištění (dále jen „český starobní důchod“), pokud

a) získal před 1. lednem 1993 aspoň 25 let československé doby pojištění, za kterou mu byl po 31. prosinci 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění (dále

jen „slovenský starobní důchod“); v tomto zákoně se pro účely dorovnávacího přídatku za československou dobu pojištění považují doby zaměstnání a náhradní doby získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů a československá doba pojištění se započítává v rozsahu, v jakém se započítává podle právních předpisů České republiky účinných ke dni, od něhož byl přiznán český starobní důchod,

- b) získal v období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1995 aspoň 1 rok doby pojištění podle právních předpisů České republiky; pro účely splnění této podmínky se do doby pojištění nezahrnují náhradní doby,
- c) český starobní důchod a slovenský starobní důchod jsou vypláceny ke dni, od něhož pojištěnec žádá o přiznání dorovnávacího přídatku, a
- d) výše dorovnávacího přídatku má ke dni, od něhož pojištěnec žádá o jeho přiznání, kladnou hodnotu.

(2) Výše dorovnávacího přídatku se při jeho přiznání stanoví ve výši rozdílu mezi výší starobního důchodu, která by pojištěnci náležela, pokud by k dobám pojištění získaným po 31. prosinci 1992 podle právních předpisů České republiky byla přičtena československá doba pojištění (dále jen „hypotetická výše starobního důchodu“) a úhrnem vypláceného českého starobního důchodu a vypláceného slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu. Pokud je některý z těchto starobních důchodů vyplácen v nižší výši z důvodu souběhu nároku na výplatu jiného důchodu nebo z důvodu výdělečné činnosti anebo z jiného důvodu stanoveného zákonem, použije se při stanovení výše dorovnávacího přídatku ta výše starobního důchodu, která by náležela, kdyby k tomuto snížení výše starobního důchodu z těchto důvodů nedošlo. Při přepočtu vypláceného slovenského starobního důchodu na českou měnu podle věty první se použije kurz české koruny vůči euru vyhlášený Českou národní bankou pro první den kalendářního měsíce, do něhož spadá den, od něhož se dorovnávací přídatek přiznává.

(3) Hypotetická výše starobního důchodu se stanoví ke dni, od něhož byl přiznán český starobní důchod. Pokud je dorovnávací přídatek přiznáván od pozdějšího dne, než je den, od něhož je přiznán český starobní důchod, zvýší se hypotetická výše starobního důchodu podle právních předpisů upravujících zvyšování důchodů v období ode dne, od něhož byl přiznán český starobní důchod, do dne, od něhož se dorovnávací přídatek přiznává.“.

3. Za § 106a se vkládají nové § 106b a 106c, které znějí:

#### „ § 106b

(1) Výše dorovnávacího přídatku se nově stanoví ke dni 31. ledna každého kalendářního roku; to neplatí, byl-li dorovnávací přídatek přiznán ode dne spadajícího do období od 1. ledna do 31. ledna téhož kalendářního roku. Při stanovení nové výše dorovnávacího přídatku se vychází z výše vypláceného českého starobního důchodu a z výše vypláceného slovenského starobního důchodu ke dni 31. ledna kalendářního roku a z hypotetické výše starobního důchodu stanovené podle § 106a odst. 2 a 3 a upravené podle právních předpisů o zvyšování důchodů v období ode dne přiznání dorovnávacího přídatku do dne 31. ledna kalendářního roku; ustanovení § 106a odst. 2 věty druhé platí zde obdobně. Dorovnávací přídatek v nové výši se vyplácí od splátky českého starobního důchodu splatné v dubnu kalendářního roku, v němž se stanoví nová výše dorovnávacího přídatku, do splátky českého starobního důchodu splatné v březnu následujícího kalendářního roku. Při přepočtu

vypláceného slovenského starobního důchodu na českou měnu pro účely stanovení nové výše dorovnávacího přídatku se použije kurz české koruny vůči euru vyhlášený Českou národní bankou pro 1. leden kalendářního roku, v němž se stanoví nová výše dorovnávacího přídatku.

(2) Pokud by v důsledku změny výše vypláceného českého starobního důchodu nebo výše vypláceného slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu dorovnávací přídatku neměl kladnou hodnotu, zaniká nárok na výplatu dorovnávacího přídatku od splátky českého starobního důchodu splatné v dubnu kalendářního roku na dobu do splátky tohoto důchodu splatné v březnu následujícího kalendářního roku. Pokud nárok na výplatu dorovnávacího přídatku zanikl podle věty první v období 3 bezprostředně následujících kalendářních roků, nárok na dorovnávací přídatku zaniká dnem 31. ledna posledního z těchto kalendářních roků.

(3) Nevypálí-li se dorovnávací přídatku proto, že se nevypálí český starobní důchod nebo slovenský starobní důchod (§ 106c odst. 1), stanoví se nově výše dorovnávacího přídatku ode dne obnovení výplaty českého starobního důchodu nebo slovenského starobního důchodu. Při stanovení nové výše dorovnávacího přídatku se vychází z výše vypláceného českého starobního důchodu a z výše vypláceného slovenského starobního důchodu ke dni obnovení výplaty českého starobního důchodu nebo slovenského starobního důchodu a z hypotetické výše starobního důchodu stanovené podle § 106a odst. 2 a 3, zvýšené za případnou další výdělečnou činnost vykonávanou bez pobírání českého starobního důchodu (§ 34 odst. 2 a § 36 odst. 2) a upravené podle právních předpisů o zvyšování důchodů v období ode dne přiznání dorovnávacího přídatku do dne obnovení výplaty českého starobního důchodu; ustanovení § 106a odst. 2 věty druhé platí zde obdobně. Při přepočtu vypláceného slovenského starobního důchodu na českou měnu pro účely stanovení nové výše dorovnávacího přídatku se použije kurz české koruny vůči euru vyhlášený Českou národní bankou pro první den kalendářního měsíce, v němž se stanoví nová výše dorovnávacího přídatku.

### § 106c

(1) Dorovnávací přídatku se vyplácí, jen pokud náleží výplata českého starobního důchodu i slovenského starobního důchodu.

(2) Vypálí-li se český starobní důchod ve výši poloviny podle § 37 odst. 1 nebo ve výši poloviny procentní výměry podle § 59, vyplácí se dorovnávací přídatku ve výši poloviny.

(3) Dorovnávací přídatku se vyplácí spolu s českým starobním důchodem a stejným způsobem jako tento důchod.

(4) Na dorovnávací přídatku se pro účely § 58 a 59 a pro účely jiných právních předpisů hledí, jako by byl součástí starobního důchodu.

(5) Ustanovení § 54, § 55, § 56 odst. 1, § 62 a 63 platí pro dorovnávací přídatku přiměřeně.“.

## Čl. II

### **Přechodná ustanovení**

1. Nárok na dorovnávací přídavek vzniká nejdříve dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i když podmínky stanovené pro vznik nároku na dorovnávací přídavek byly splněny před tímto dnem.
2. Opatření uvedená v ustanovení čl. XIII věty druhé zákona č. 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají za podmínek uvedených v tomto ustanovení nedotčena. Pokud by však byl dorovnávací přídavek vyšší než plnění poskytované podle těchto opatření, náleží místo tohoto plnění dorovnávací přídavek a nárok na plnění podle těchto opatření zaniká dnem, od něhož byl přiznán dorovnávací přídavek.

## **ČÁST DRUHÁ**

### **Změna zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení**

## Čl. III

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 590/1992 Sb., zákona č. 37/1993 Sb., zákona č. 160/1993 Sb., zákona č. 307/1993 Sb., zákona č. 241/1994 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 134/1997 Sb., zákona č. 306/1997 Sb., zákona č. 93/1998 Sb., zákona č. 225/1999 Sb., zákona č. 356/1999 Sb., zákona č. 360/1999 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 29/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 133/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 159/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 238/2000 Sb., zákona č. 258/2000 Sb., zákona č. 411/2000 Sb., zákona č. 116/2001 Sb., zákona č. 353/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 263/2002 Sb., zákona č. 265/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 518/2002 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 424/2003 Sb., zákona č. 425/2003 Sb., zákona č. 453/2003 Sb., zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 167/2004 Sb., zákona č. 281/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 168/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 381/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 24/2006 Sb., zákona č. 70/2006 Sb., zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 161/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 214/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., nálezů Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 405/2006 Sb., zákona č. 585/2006 Sb., zákona č. 152/2007 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 270/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 479/2008 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 303/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 177/2011 Sb., zákona č. 180/2011 Sb., zákona

č. 220/2011 Sb., zákona č. 263/2011 Sb., zákona č. 329/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 348/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 366/2011 Sb., zákona č. 367/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb. a zákona č. 403/2012 Sb., se mění takto:

Za část osmou se vkládá nová část devátá, která včetně nadpisu a poznámky pod čarou č. 76 zní:

„ČÁST DEVÁTÁ  
ŘÍZENÍ A POVINNOSTI VE VĚCÍCH DOROVNÁVACÍHO PŘÍDAVKU NĚKTERÝM  
POŽIVATELŮM ČESKÉHO A SLOVENSKÉHO STAROBNÍHO DŮCHODU

§ 123h

(1) O dorovnávacím přídavku náležejícím podle zákona o důchodovém pojištění<sup>76)</sup> rozhodují orgány sociálního zabezpečení, které vyplácejí starobní důchod, s nímž se má dorovnávací přídavek vyplácet; tyto orgány jsou též příslušné k výplatě dorovnávacího přídavku.

(2) Dorovnávací přídavek se přiznává na základě žádosti, která se podává u orgánu sociálního zabezpečení, který je příslušný k přiznání dorovnávacího přídavku. Je-li k rozhodování o dorovnávacím přídavku příslušná Česká správa sociálního zabezpečení, lze žádost o přiznání dorovnávacího přídavku podat též u kterékoliv okresní správy sociálního zabezpečení; okresní správa sociálního zabezpečení je povinna tuto žádost neprodleně postoupit České správě sociálního zabezpečení. Je-li žádost o přiznání dorovnávacího přídavku zamítnuta pouze z důvodu, že dorovnávací přídavek by ke dni, od něhož je jeho přiznání požadováno, neměl kladnou hodnotu, lze novou žádost o přiznání dorovnávacího přídavku podat, jen je-li v nové žádosti jako den, od něhož má být dorovnávací přídavek přiznán, uveden den 31. ledna některého kalendářního roku po kalendářním roce, do něhož spadal den, od něhož bylo požadováno přiznání dorovnávacího přídavku v předchozí žádosti; tuto novou žádost lze podat nejvýše dvakrát. Je-li v nové žádosti podané podle věty třetí uveden jiný den než den uvedený ve větě třetí, nebo jde-li o třetí a další podání takové žádosti, orgán sociálního zabezpečení řízení o této žádosti zastaví.

(3) Není-li v odstavcích 1 a 2 stanoveno jinak, použijí se pro řízení ve věcech dorovnávacího přídavku přiměřeně ustanovení o řízení ve věcech důchodového pojištění. Ustanovení o řízení ve správním soudnictví ve věcech důchodového pojištění se pro věci dorovnávacího přídavku použijí obdobně.

§ 123i

(1) Příjemce dorovnávacího přídavku je povinen sdělit a prokázat plátcí dorovnávacího přídavku na jeho výzvu výši starobního důchodu vypláceného ze slovenského důchodového pojištění ke dni, od něhož se stanoví nová výše dorovnávacího přídavku podle § 106b zákona o důchodovém pojištění. Při nesplnění této povinnosti ve lhůtě stanovené

plátcem dorovnávacího přídavku se výplata dorovnávacího přídavku zastaví, pokud byl příjemce dorovnávacího přídavku ve výzvě na tento následek upozorněn; je-li tato povinnost splněna dodatečně, dorovnávací přídavek se doplatí ode dne, od kterého jeho výplata náleží. Není-li tato povinnost splněna do 3 let od 31. ledna kalendářního roku, ve kterém byl dorovnávací přídavek naposledy vyplacen, zaniká nárok na dorovnávací přídavek dnem 31. ledna posledního z těchto kalendářních roků.

(2) Ustanovení § 50, § 51 odst. 1 a § 53 odst. 1 a 3 platí přiměřeně, jde-li o povinnosti příjemce dorovnávacího přídavku a o podání ve věcech dorovnávacího přídavku.

## § 123j

Jestliže byl vyplácen dorovnávací přídavek a nebyly přitom splněny podmínky pro jeho výplatu stanovené v § 106c odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, má plátcem dorovnávacího přídavku vůči osobě, které byl dorovnávací přídavek vyplacen, nárok na vrácení těch vyplacených částek dorovnávacího přídavku, které nenáležely; ustanovení § 118a odst. 3 a 4 použijí se zde obdobně.

-----  
<sup>76)</sup> § 106a až § 106c zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů.“.

Dosavadní část devátá se označuje jako část desátá.

## ČÁST TŘETÍ ÚČINNOST

### Čl. IV

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

## D ů v o d o v á z p r á v a

### Obecná část

#### **1. Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy**

V souvislosti s rozdělením ČSFR bylo nutno rozdělit mezi nástupnické státy též odpovědnost za nároky vyplývající z účasti na důchodovém systému zaniklé federace. Rozdělení závazků bylo provedeno ve dvoustranné smlouvě mezi Českou republikou (ČR) a Slovenskou republikou (SR) o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 (v ČR publikovaná pod č. 228/1993 Sb., dále jen "Smlouva"). Smlouva je typickým dvoustranným mezinárodním dokumentem koordinačního charakteru, který nezasahuje přímo do národních sociálních systémů, ale zajišťuje jejich vzájemné provázání. Smlouva v článku 20 stanovila pro rozdělení dob zaměstnání získaných ve společném státě mezi ČR a SR jako hlavní kritérium „sídlo zaměstnavatele“ osoby ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem, aby doby zaměstnání ve společném státě do 31. prosince 1992 (tzv. federální doby) hodnotil pro důchod pouze jeden z nástupnických států ČSFR, tj. buď ČR nebo SR. Takto určené závazky přešly na ČR v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a článkem 4 smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společném postupu při dělení majetku (v ČR publikované pod č. 63/2000 Sb. m. s.), kterou bylo toto vypořádání v rámci dělení majetku prohlášeno za ukončené a která pro oblast sociálních věcí na Smlouvu přímo odkazuje.

Vlivem rozdílného ekonomického a legislativního vývoje obou států však byl a je finanční statut některých osob, kterým byly federální doby na základě výše uvedeného kritéria hodnoceny SR (tj. promítly se jim do výše slovenského starobního důchodu), horší, než kdyby tyto doby byly zhodnoceny v důchodech českých. Z tohoto důvodu se dotčené osoby domáhaly přiznání (úpravy) českého důchodu za tyto doby. Ministerstvo práce a sociálních věcí a Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „MPSV“ a „ČSSZ“) vyhovovaly takovým požadavkům ve výjimečných případech v rámci ustanovení o odstraňování tvrdostí (recipročně podle čl. 26 Smlouvy nebo jednostranně, pouze ČR, podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení); obecný a v závazném pramenu práva vyjádřený kompenzační princip však přijat nebyl.

Řada osob se proto se svými požadavky obrátila na obecné soudy, u nichž však z důvodu absence právní úpravy nebyla úspěšná. Následovaly proto ústavní stížnosti, které již v řadě případů úspěšné byly. Svými nálezy vydanými pod sp. zn. II. ÚS 405/02, IV. ÚS 158/04, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, I. ÚS 366/05, Pl. ÚS 4/06, II. ÚS 156/06, I. ÚS 294/06 a I. ÚS 257/06 uznal Ústavní soud ČR takové požadavky dotčených osob za oprávněné. Ústavní soud ve svých nálezech sice nezaujal stanovisko, že ČR nemá Smlouvu respektovat a přiznávat českým občanům české důchody, avšak formuloval v nich doktrínu, podle níž musí být při aplikaci Smlouvy respektována zásada, že smlouva o sociálním zabezpečení nesmí poškodit občana ve srovnání s bezesmluvním stavem. Jestliže tedy Smlouva, která byla jediným řešením při dělení důchodového systému po rozpadu ČSFR, přijetím kritéria sídla zaměstnavatele vede v případě některých občanů k výsledné nižší výši jejich důchodových nároků, přičemž neobsahuje institut, jenž by tento nedostatek narovnal, musí správní orgán postupovat při její aplikaci tak, aby nedošlo k porušení zákazu diskriminace a zásady rovného zacházení pramenících z Ústavy. Z těchto principů Ústavní soud dovodil povinnost českých

orgánů sociálního zabezpečení přiznávat v takových případech dotčeným osobám k jejich českému dílčímu starobnímu důchodu tzv. dorovnání, a to v takové výši, aby se po jeho přičtení k součtu náležejícího českého a slovenského důchodu celková částka jejich příjmů z důchodových systémů vyrovnala částce, která by jim náležela, pokud by federální doby byly hodnoceny pro účely výše českého důchodu. V praxi to znamenalo, že výše důchodu ze SR a ČR pobíraného v souladu se Smlouvou se porovnala s důchodem, který by osobě náležel, pokud by federální doba byla hodnocena jako česká, a pokud byl rozdíl kladný, osobě se vyplácel.

Z citovaných nálezů bylo možno vysledovat i další Ústavním soudem formulovaná zobecňující kritéria, při jejichž splnění je nutno dorovnání přiznat; jedná se o:

- státní občanství České republiky,
- splnění zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence Smlouvy, přičemž pro tento účel je třeba federální doby považovat za české, přestože je článek 20 Smlouvy označuje za slovenské.

Na základě této judikatury přijalo MPSV v roce 2008 výkladové opatření, jímž byl stanoven postup a podmínky při dorovnávání českých a slovenských důchodů, a to (při respektování hlavního argumentu Ústavního soudu) včetně omezení poskytování dorovnání pouze českým občanům s trvalým pobytem v ČR.

Orgány sociálního zabezpečení tedy dorovnávací doktrínu konstruovanou Ústavním soudem respektovaly (dorovnání přiznávaly), omezovaly se však přitom pouze na případy, kdy český a slovenský důchod byly přiznány před vstupem ČR do EU (tj. před 1. květnem 2004). Tento postup byl doporučen v rámci konzultací této záležitosti s Evropskou komisí – samotné dorovnávání, ale zejména pak aplikace omezující podmínky českého občanství a bydliště na území ČR, se jeví jako neslučitelné s evropským právem, neboť právo EU obecně takováto diskriminační omezení nepřipouští a ukládá povinnost rovného nakládání s občany ostatních členských států. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti je jednou ze základních zásad práva EU, přičemž tento zákaz se vztahuje nejen na důchody jakožto pojistné dávky sociálního zabezpečení, ale obecně také na jiné sociální dávky a nároky (jak vyplývá z čl. 18 Smlouvy o fungování EU).

Osobám, kterým byl alespoň jeden z těchto důchodů přiznán až po 30. dubnu 2004, byly žádosti o takové dorovnání zamítány, a to s poukazem na nutnost aplikace koordinačních nařízení. Článek 20 Smlouvy byl vložen do Přílohy č. III nařízení Rady (ES) č. 1408/71 a Přílohy č. II nařízení EP a Rady (ES) č. 883/2004 a stal se jejich součástí. Vzhledem k tomu, že i takovými osobami bylo přiznání dorovnání požadováno, a to i soudní cestou, přistoupil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) k položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU v Lucemburku (dále jen „SD EU“) – ten ve svém rozsudku C-399/09, zveřejněném dne 22. června 2011, explicitně vyloučil, že by se důchodová dávka (za kterou je třeba považovat i dorovnání nižšího slovenského důchodu) mohla poskytnout pouze českým občanům v ČR. Nad rámec položené předběžné otázky se SD EU zabýval i dopady na neskončená řízení, případně nezahájená řízení o dorovnání, a to jak ze strany osob zvýhodněných (občané ČR), tak znevýhodněných (občané ostatních členských států EU). SD EU s ohledem na konstatované diskriminační omezení v přiznávání dorovnání, které nazval „vyrovnávacím příspěvkem“, zdůraznil, že právem EU (a tedy ani samotným rozsudkem SD EU) nelze odůvodnit v dané kauze odejmutí vyrovnávacího příspěvku vlastním občanům (jakožto zvýhodněné skupině osob), ale že naopak toto dorovnání musí být poskytnuto – do přijetí opatření – „všem osobám“, které splňují stanovené podmínky pro dorovnání, bez ohledu na jejich státní občanství a místo trvalého bydliště.



Současně SD EU poukázal na to, že lze napravit diskriminační stav i přijetím opatření k obnovení rovného zacházení, které spočívá v omezení výhod osob, které byly dříve zvýhodněny. Tím sám SD EU připustil jako řešení ze strany ČR, že obnovení rovného zacházení může být dosaženo obecným zrušením poskytování vyrovnávacího příspěvku. Tímto způsobem bylo pak také následně postupováno, konkrétně tak, že byla schválena novelizace zákona č. 155/1995 Sb. (ustanovení § 106a doprovázené přechodným ustanovením čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb.), která přiznávání dorovnání *expressis verbis* vylučovala.

V nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 však byl rozsudek SD EU ve věci C-399/09 označen za akt *ultra vires* ze strany orgánu EU, a to s odůvodněním, že SD EU při jeho vydání překročil pravomoci jemu svěřené, neboť řešená otázka má dle názoru Ústavního soudu čistě vnitrostátní charakter, nespadá do působnosti unijních koordinačních nařízení a SD EU tak nepřísluší se k jejímu obsahu vyjadřovat. Tento nále Ústavního soudu je z pohledu evropského konstitucionalismu přelomový, neboť doktrína „*ultra vires*“ nebyla (pro závažnost jejího charakteru) zatím nikdy v historii pro zneplatnění rozhodnutí SD EU v praxi použita. Výše uvedenou novou právní úpravu (§ 106a zákona o důchodovém pojištění) přijatou v reakci na rozsudek v kauze C-399/09, označil Ústavní soud v tomto nález „*obiter dictum*“ za obsoletní (odpadnutím účelu zákona zaniká samotný zákon) a naznačil možnost jeho zrušení pro rozpor s ústavou při nejbližší příležitosti.

V dalším případě řešeném před NSS (6 Ads 18/2012) bylo nutno přihlídnout ke skutečnosti, že k problematice „dorovnání“ tzv. česko-slovenských důchodů existují uvedená vzájemně protichůdná rozhodnutí (SD EU ve věci C-399/09 a nále Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12), přičemž obě je třeba považovat za závazná. NSS se proto rozhodl požádat o vyjasnění tohoto rozporu opět SD EU a v květnu 2012 mu položil další předběžné otázky.

Ačkoliv tedy tato záležitost není zcela dořešena, je evidentní, že zde dochází k problematické rozpornosti názorů Ústavního soudu a SD EU, která by při jejím dalším prohlubování mohla přinášet negativní důsledky v podobě narušení právní jistoty ve vztahu k ochraně některých ústavně zaručených práv či principů, zejména práva na přiměřené zabezpečení ve stáří či principu rovnosti občanů před zákonem a zákazu diskriminace; tato kauza přitom též poškozují postavení ČR jakožto člena EU. Jako možné řešení dané problematiky přichází v úvahu přijetí nové právní úpravy, která

- bude souladná s judikaturou Ústavního soudu i SD EU, tj. umožní přiznání dorovnání v zásadě v souladu s nálezy Ústavního soudu, avšak odstraní diskriminační kritérium státního občanství, které nahradí kritériem potřebné délky doby pojištění,
- bude finančně únosná z hlediska dopadů na státní rozpočet,
- bude pro dotčené osoby srozumitelná a zároveň administrativně zvládnutelná v podmínkách orgánů sociálního zabezpečení, které ji budou provádět.

Navrhuje se proto zrušit stávající ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění a v zákoně o důchodovém pojištění upravit definici dorovnání, podmínky nároku na něj, stanovení výše českého důchodu, do jehož výše se dorovnání poskytuje, výpočet dorovnání, jeho postavení vůči vyplácenému českému důchodu a podmínky pro výplatu dorovnání. Kromě toho se do přechodných ustanovení navrhuje zakotvit, že již přiznaná a vyplácená dorovnání na základě opatření přijatých před účinností navrhované úpravy zůstávají zachována, nicméně to nebrání jejich příjemcům, aby požádali o posouzení nároku na dorovnání podle navrhované právní úpravy a přiznání dorovnání podle nové právní úpravy, bude-li toto nové dorovnání vyšší.

Smyslem navržené úpravy není plošně dorovnávat důchody všem pojištěncům, kteří získali jakoukoli dobu důchodového zabezpečení před rozdělením ČSFR, neboť ČR by tím nevyváženě a jednostranně přebírala v nepoměrně vyšší důchodové závazky bývalé federace a takový postup by neúměrně zatížil státní rozpočet. Navrhuje se proto dorovnání poskytovat jen v opodstatněných případech a zároveň stanovit podmínky nároku na dorovnání, které se co nejvíce přiblíží požadavkům, které pro poskytování dorovnání stanovil Ústavní soud, aniž by se však použilo problematické kritérium českého státního občanství.

Podmínky pro dorovnání se navrhuje stanovit takto:

- pojištěnec získal před 1. lednem 1993 aspoň 25 roků důchodového zabezpečení (pojištění), za které mu byl přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění,
- pojištěnec získal nejpozději do 31. prosince 1995 aspoň jeden rok pojištění v ČR, za který bylo zapláceno pojistné, a byl mu přiznán starobní důchod z českého důchodového pojištění,
- oba tyto starobní důchody (český i slovenský) jsou k požadovanému datu přiznání dorovnání vypláceny, a
- dorovnání činí k požadovanému datu jeho přiznání kladnou hodnotu.

Z principu legitimního očekávání uváděného v nálezech Ústavního soudu ve věci česko-slovenských důchodů lze dovodit, že toto legitimní očekávání mohlo být naplněno toliko u osob, u nichž došlo ke splnění podmínky potřebné doby zabezpečení ještě za trvání ČSFR<sup>1</sup> a krátce po rozpadu ČSFR projevily vztah k ČR jako nástupnickému státu účastí v českém důchodovém pojištění. Proto se nárok na dorovnání navrhuje podmínit získáním aspoň 25 let důchodového zabezpečení za doby trvání ČSFR, neboť podle federálních předpisů platných k 31. prosinci 1992 (tj. podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení) se jednalo o potřebnou dobu zabezpečení nezbytnou pro vznik nároku na starobní důchod, v kombinaci se získáním alespoň jednoho roku pojištění v ČR nejpozději do 31. prosince 1995, neboť dnem 1. ledna 1996 nabyl účinnosti zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Jde jednak o období krátce po rozdělení ČSFR, jednak o dobu, po kterou v obou samostatných státech (v ČR i v SR) platil ještě původní federální zákon, podle kterého byly posuzovány nároky na důchody a důchody byly vyměřovány, tj. zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. U osob, které se po stanovenou dobu po rozdělení ČSFR českého důchodového systému neúčastnily, není dán dostatečně bezprostřední vztah k ČR jako nástupci federace.

Zároveň platí, že se toto finanční plnění konstruuje jako dorovnání ke starobnímu důchodu, neboť u poživatelů ostatních druhů důchodů nemůže být naplněn výše uvedený princip legitimního očekávání, přičemž rovněž Ústavní soud dosud rozhodoval výhradně o dorovnávání starobních důchodů.

Osoby, které nespĺňují výše uvedené podmínky, nemohou legitimně očekávat a spravedlivě požadovat, aby náklady jejich důchodového zabezpečení za doby získané před rozdělením ČSFR nesl i český stát. U těchto osob z objektivního hlediska žádné legitimní očekávání ve výše popsaném smyslu nemohlo vzniknout. Vzhledem k dlouhodobosti a dynamičnosti vývoje důchodových systémů totiž nelze nikomu, kdo zatím nezískal na důchod nárok,

---

<sup>1</sup> Ačkoli předpoklad „legitimního očekávání“ přiznání důchodu od ČSSZ by podle československé právní úpravy musel být navíc rovněž spojen s trvalým pobytem v české části společného státu, není tato podmínka pro dorovnání v návrhu uvedena především s ohledem na právo EU zajišťující důchodové nároky bez ohledu na to, kde se nachází bydliště příjemce důchodu v rámci EU.

spolehlivě zaručit, jakým způsobem bude ve svém stáří zabezpečen (právní předpisy důchodového pojištění podléhají častým změnám) – z tohoto pohledu je vždy třeba přistupovat k očekávání budoucích důchodových nároků rezervovaně, přičemž tato zásada byla promítnuta i do tohoto návrhu. Nelze opomenout ani fakt, že plošné dorovnání za jakoukoliv (byť i krátkou) dobu důchodového zabezpečení v rámci Československa by vedlo k enormnímu nárůstu finančních i administrativních nákladů a k neúměrnému a neodůvodněnému zatížení ČR jako nástupnického státu. To by mohlo ve svém důsledku vést k vyloučení možnosti přiznat dorovnání komukoliv, tedy i těm osobám, jimž legitimní očekávání vzniklo – to by bylo rozporné se zásadou přiměřenosti (sledovaný účel x enormní náklady), vnímáme-li navíc skutečnost, že většina osob, jimž by za takových okolností právo na dorovnání vzniklo, získala většinu svojí účasti na pojištění mimo federální systém důchodového zabezpečení. Prolomení podmínky 25 let doby pojištění získané před 1. lednem 1993 by nebylo žádoucí ani z toho důvodu, že v takovém případě by se značně prodloužilo období efektivity těchto dorovnávacích pravidel, což by zcela jistě postupem času začalo být na úkor jejich proveditelnosti, bereme-li v úvahu značnou rozdílnost vývoje důchodových právních úprav obou států, která se začala projevovat již od druhé poloviny 90. let minulého století. Tím spíše by postupem času ztrácelo dorovnání opodstatněnost, protože se rozdílnost systémů v obou nástupnických státech bude prohlubovat v souvislosti se zvyšujícím se vlivem jiných faktorů (např. zcela odlišných a hlavně v SR se měnících podmínkách tzv. II. pilíře), které nelze do budoucna vůbec odhadovat, a tedy ani opodstatněnost dorovnání účinně odůvodňovat. V takových případech by rozdíl ve výši přiznaných dávek ve srovnání s hypoteticky vypočteným důchodem mohl být mnohem méně závislý na samotném efektu rozpadu federace a mnohem více záviset na odlišnosti aktuálních právních úprav přijatých v obou nástupnických státech dávno po rozdělení ČSFR, a tím by byl principem legitimního očekávání v zásadě již neodůvodnitelný.

Pro účely splnění podmínky získání celkově 25 let důchodového pojištění přede dnem 1. ledna 1993 se bude přihlížet rovněž k dobám pojištění získaným do 31. prosince 1992 ve státech, se kterými má ČR uzavřenu dvoustrannou smlouvu o sociálním zabezpečení, a ve státech, na které se vztahují předpisy EU o koordinaci sociálního zabezpečení (tj. EU/EHP/Švýcarsko). Koordinační předpisy i mezinárodní smlouvy platí totiž přímo, aniž by to zákon o důchodovém pojištění musel výslovně konstatovat.

Další navrhovanou podmínkou je přiznání starobního důchodu za bývalou federální dobu zabezpečení nositelem pojištění SR, neboť bez vzniku nároku na slovenský důchod a jeho přiznání nelze výši dorovnání vyčíslit. Zároveň se stanoví minimální doba pojištění 1 roku nezbytná k tomu, aby dotčené osobě vůbec vznikl nárok na dílčí důchod od nositele pojištění v ČR. Za doby pojištění kratší než 1 rok by ČR vůbec důchod nepřiznala, a pokud by ze strany ČR nebyl vůbec důchod vyplácen, nebylo by ani k čemu dorovnávat.

Výše uvedenými podmínkami je tedy vymezen okruh případů, ve kterých je dána dostatečně bezprostřední vazba dotčené osoby na ČR jakožto nástupnický stát ČSFR a kdy ke splnění kvantitativní podmínky důchodového zabezpečení došlo ještě před 1. lednem 1993; pouze v těchto případech je dorovnání českého důchodu považováno za opodstatněné.

Z povahy dorovnání dále vyplývá, že

- není-li vyplácen důchod, který má být dorovnáván, nebo důchod, společně s nímž se dorovnání vyplácí, nebo nejsou-li vypláceny oba tyto důchody, není co dorovnávat, resp. nelze dost dobře dorovnání realizovat, a nárok tudíž nevznikne,
- pokud dorovnání nebude k požadovanému datu přiznání činit kladnou hodnotu, není co přiznat a nárok na dorovnání tudíž rovněž nevznikne.

Dorovnání je koncipováno tak, že jde o kladný rozdíl mezi výší starobního důchodu, jaká by pojištěnci náležela, pokud by doby důchodového pojištění získané před 1. lednem 1993 v důchodovém systému Československa byly přičteny k dobám důchodového pojištění získaným podle předpisů ČR po 31. prosinci 1992 („hypotetická výše“ důchodu, do které se dorovnává) a úhrnem starobního důchodu náležejícího z důchodového pojištění SR přepočteného na českou měnu a starobního důchodu náležejícího z důchodového pojištění ČR.

Výpočet částky hypotetické výše českého důchodu se provádí standardním způsobem s tím, že doby důchodového pojištění získané před 1. lednem 1993 v důchodovém systému Československa se považují za české doby pojištění. V případech, kdy byla dotčenou osobou získána doba důchodového pojištění v jiném členském státě EU (v případě Slovenska by šlo o doby pojištění po 31. prosinci 1992) nebo ve státě, se kterým má ČR uzavřenu dvoustrannou smlouvu o sociálním zabezpečení, se postupuje s přihlédnutím k ustanovením dotčené dvoustranné smlouvy nebo předpisů EU v oblasti koordinace sociálního zabezpečení (tj. vypočte se s přihlédnutím k cizím dobám pojištění český dílčí důchod a případně i nezávislý národní důchod založený na čistě českých dobách pojištění a vychází se z částky, která je vyšší).

Tento postup přímo vyplývá z práva EU a zásad dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení. Jeho využitím se předchází tomu, že by vznik nároku na dorovnání ohrožovala či vylučovala případná migrace dotčených osob v rámci EU nebo smluvních států a z toho plynoucí neúčast na českém důchodovém systému; snížila se tedy riziko napadnutelnosti této navrhované úpravy jako překážky volného pohybu pracovníků z pohledu práva EU a zajistila se soulad s platnými mezinárodními smlouvami v oblasti sociálního zabezpečení.

Dorovnání je konstruováno tak, aby co nejlépe vyhovovalo principům vyjádřeným v příslušné judikatuře Ústavního soudu. Jedná se o samostatnou dávku důchodového pojištění, která je specifická v tom, že nepodléhá obecným valorizačním předpisům – její výše se pravidelně aktualizuje podle jiných kritérií. Nárok na její výplatu se navrhuje neoddělitelně spojit s nárokem na výplatu českého starobního důchodu, k němuž byla přiznána, neboť není-li vyplácen český starobní důchod, není co dorovnávat. Pokud dojde ke krácení procentní výměry českého dílčího starobního důchodu z důvodu souběhu s pozůstalostním důchodem, případně k výplatě starobního důchodu ve výši poloviny podle § 37 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, krátí se na polovinu i dorovnání. Výplata dorovnání je tedy vázána na výplatu starobního důchodu, dorovnání však není integrální složkou tohoto důchodu. To především umožňuje operovat s touto dávkou samostatně podle specifických pravidel.

Dále se navrhuje, aby výše dorovnání byla pravidelně ex offio přepočítávána, a to k 31. lednu každého kalendářního roku, neboť jak v ČR, tak v SR se důchody pravidelně valorizují od lednové splátky důchodu. Dorovnání by nebylo vypláceno zálohově, ale měsíčně vyplácené částky by náležely bez ohledu na změny kurzu, a to až do březnové splátky včetně. Od dubnové splátky by pak náleželo dorovnání již v nové výši vypočtené k 31. lednu. Pro účely přepočtu dorovnání by se slovenský starobní důchod přepočítával na českou měnu podle kurzu vyhlášeného pro 1. leden daného kalendářního roku. Mechanismus nového výpočtu dorovnání vždy k 31. lednu a výplaty nově vypočteného dorovnání až od dubnové splátky se navrhuje z důvodu jednoduchosti, neboť tak nebude docházet k žádnému zúčtování a plátců důchodu nebude muset nic doplácet ani srážet. Využití tohoto aktualizacího mechanismu umožní přizpůsobit výši dorovnání faktickému stavu, zároveň eliminuje riziko, že bude dorovnání vypláceno i v situaci, kdy již (v důsledku valorizačních navýšení či vývoje kurzů měn) zanikne legitimní důvod pro jeho poskytování.

Zároveň je navržen i postup v situacích, které budou v praxi nastávat spíše výjimečně, a sice že v průběhu vyplácení dorovnáání dojde k zastavení výplaty českého nebo slovenského starobního důchodu. V takové situaci se dorovnáání přestane poskytovat okamžitě, zároveň se po dobu zastavení této výplaty neprovádí přepočítání; v případě uvolnění výplaty důchodu v průběhu roku se k datu uvolnění provede zároveň i přepočítání výše dorovnáání.

S výjimkami uvedenými výše má dorovnáání stejnou povahu, jako mají důchody z důchodového pojištění – je vypláceno ze státního rozpočtu, jedná se o příjem důchodce, k němuž se přihlíží při posuzování příjmů podle zvláštních právních předpisů, lze je postihnout výkonem rozhodnutí apod.

Vzhledem k dopadům do státního rozpočtu se navrhuje přiznávat dorovnáání nejdříve s finanční účinností ode dne účinnosti právní úpravy, která ho zakotví. Doplácení dorovnáání zpětně za dobu splnění podmínek stanovených pro nárok na něj před jejich zákonnou úpravou (maximálně 5 roků nazpět) by představovalo neúměrné zvýšení výdajů ze státního rozpočtu, tj. zvýšení těchto výdajů o cca 300 mil. Kč.

V souvislosti se stanovením pravidel pro vznik nároku na dorovnáání a jeho výpočet v zákoně o důchodovém pojištění (změna stávajícího § 106a) je třeba stanovit, že dřívější opatření učiněná v rámci výkladu MPSV spočívající v přiznáání dorovnáání slovenského důchodu se nadále ponechávají v platnosti a příslušné plnění příslušející dosavadním příjemcům se bude i nadále vyplácet v „zakonzervované“ výši k roku 2011. Pokud poživatel takového plnění požádá o dorovnáání podle nových pravidel, bude jeho nárok na dorovnáání posouzen a dorovnáání bude přiznááno, jen bude-li vyšší než dosavadní vyplácené plnění.

Kromě výše uvedeného návrh zákona obsahuje úpravu technických záležitostí nezbytných pro jeho provádění, které si vyžádají změny zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

## **2. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, slučitelnost s právními akty Evropské unie**

Navrhovaná úprava přímo vychází z judikatury Ústavního soudu, byť ten se zabýval pouze principiálním vyvozením práva na dorovnáání ze zásady rovnosti občanů a práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a jeho technické provedení je tedy na zákonodárci. Navrhovaná úprava proto je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Rozhodnutí SD EU ve věci C-399/09 ze dne 22. června 2011 dovozuje, že dorovnáání poskytované na základě judikatury Ústavního soudu je považováno za dávku ve stáří spadající do věcného rozsahu nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Jednou z hlavních premis navrhované zákonné úpravy dorovnáání je, aby tato zákonná úprava byla slučitelná s právem EU, zejména se zásadou rovnosti nakládání a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, a aby nepředstavovala překážku volného pohybu pracovníků v rámci EU (viz především články 18, 21, 45 a 48 Smlouvy o fungování EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004). Z tohoto pohledu je navrhovaná úprava neutrální, pokud jde o státní občanství příjemců dorovnáání, a poskytování dorovnáání rovněž není vázáno na aktuální bydliště oprávněné osoby.

Vzhledem k tomu, že se jedná o dávku z českého sociálního systému, která je spojena se

specifickou historickou událostí – rozdělením československé federace na dva samostatné nástupnické státy – je podmínkou vzniku nároku kvalifikovaná vazba oprávněné osoby na český systém důchodového zabezpečení v časově omezeném období po datu rozpadu ČSFR (tj. podmínka získání minimálně jednoho roku pojištění v českém důchodovém systému do 31. prosince 1995). Z judikatury SD EU vyplývá právo členských států EU vázat poskytnutí „sociální dávky“ na existenci skutečného pouta mezi žadatelem o dávku a příslušným členským státem za účelem zajištění finanční rovnováhy vnitrostátního systému sociálního zabezpečení<sup>2</sup>; v daném případě je oním poutem existence nároku na český dílčí důchod. Současně je jeden rok pojištění stanoven v čl. 57 nařízení č. 883/2004 jako minimální doba, za kterou náleží poskytování dílčí důchodové dávky dotčeným členským státem. Navrhované vymezení skupiny osob oprávněných k dorovnání proto nepředstavuje neodůvodněnou nepřímou (skrytou) diskriminaci státních příslušníků ostatních členských států EU ani migrujících pracovníků. Zároveň jde o omezení nutné z hlediska fiskálních dopadů na státní rozpočet.

Pro účely posouzení splnění podmínky získání minimální celkové doby pojištění 25 let před 1. lednem 1993 se zohlední rovněž doby důchodového pojištění získané v jiném státě, se kterým má ČR sjednanu dvoustrannou smlouvu o sociálním zabezpečení upravující sčítání dob důchodového pojištění, a dále ve státech, na které se vztahují předpisy EU o koordinaci sociálního zabezpečení. Také při stanovení výše dorovnání a určení částky hypotetického českého důchodu (tj. kdy federální doby zabezpečení započtené slovenským nositelem pojištění jsou hodnoceny podle českých předpisů) se pro výpočet hypotetické částky českého dílčího důchodu zohledňují rovněž doby pojištění získané v jiném členském státě EU nebo ve státě, s nímž má ČR uzavřenu dvoustrannou smlouvu o sociálním zabezpečení. Tím je zajištěno, že s dobami důchodového pojištění splněnými v ostatních státech EU nebo smluvních státech nebude pro účely výpočtu dorovnání nakládáno tak, jako by se jednalo o mezery v pojištění, a nedojde tedy k rozmělnění výpočtového základu pro stanovení hypotetické výše českého důchodu. Tímto způsobem je zajištěn soulad metody výpočtu výše dorovnání jak s relevantním právem EU (konkrétně s nařízením č. 883/2004), tak s platnými mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení, jimiž je ČR vázána.

Navrhovaná úprava je proto v souladu mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a rovněž je slučitelná s právními akty Evropské unie.

### **3. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Odhadovaný dopad navrhované právní úpravy vychází z toho, že se bude primárně dotýkat osob, které před rokem 1993 bydlely a pracovaly v české části společného státu pro zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, nebo které mezi roky 1993 a 1994 migrovaly ze Slovenské do České republiky. Podle dostupných údajů o migraci osob mezi SR a ČR v daných letech je možné odhadnout, že dorovnání by bylo v prvním roce po zavedení (2013) vypláceno přibližně 9 000 osobám. Počet příjemců dorovnání by vrcholil v roce 2014 při počtu zhruba 10 000 příjemců, poté by již docházelo k poklesu počtu vyplácených dorovnání, přičemž pokles by byl zpočátku pozvolný a postupně zrychlující. Ještě v roce 2047 by výplata probíhala ve více než 1000 případech. Náklady na dorovnání, zejména výši jednotlivých

---

<sup>2</sup> Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-503/09 *Stewart*, dosud nepublikován ve Sbírce rozhodnutí, bod 89.

výplat, bude ovlivňovat řada faktorů, a to především ekonomický vývoj v obou zemích, způsob zvyšování důchodů a vývoj kurzu mezi českou korunou a eurem.

Průměrnou výši dorovnání je možné na základě navrženého způsobu jeho výpočtu odhadovat na zhruba 1 100 Kč měsíčně. Úhrnné náklady navrhovaného řešení v rámci státního rozpočtu lze odhadnout na 3,8 mld. Kč. V prvním roce by objem výplat dosáhl zhruba 120 mil. Kč a výdajového vrcholu by bylo dosaženo kolem roku 2020, kdy by objem výplat lehce přesáhl 130 mil. Kč.

Přiznávání a výplata dorovnání bude spojena s dodatečnými administrativními náklady na straně nositele pojištění. Předpokládané zvýšené mzdové nároky u ČSSZ na zpracování předmětné agendy budou činit jednorázově 6 162 tis. Kč a každoročně pak 1 135 tis. Kč. Současně se předpokládají jednorázové investiční náklady ve výši cca 6 mil. Kč.

Výdaje na dorovnání i veškeré související náklady budou hrazeny v rámci výdajů rozpočtových kapitol ministerstev práce a sociálních věcí, obrany, vnitra a spravedlnosti.

Návrh zákona nebude mít dopady na rozpočty územních samosprávných celků.

#### **4. Předpokládané sociální dopady a dopady na životní a na podnikatelské prostředí**

Návrh zákona bude mít pozitivní dopad na poživatele důchodů, kteří splní navržené podmínky, neboť dojde ke zvýšení jejich životní úrovně. Návrh nebude mít dopad na životní ani na podnikatelské prostředí.

#### **5. Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Z hlediska rovnosti mužů a žen je návrh neutrální, neboť právní úprava je pro obě pohlaví stejná.

### **Zvláštní část**

#### **K části první**

#### **K čl. I**

#### **K bodu 1**

Nově formulovaná nebo vkládaná ustanovení § 106a až § 106c se označují skupinovým nadpisem.

#### **K bodu 2 (§ 106a)**

##### **K odstavci 1**

Zavádí se nová samostatná dávka, a to dorovnávací přídavek pro pojištěnce, kterým vznikl nárok na český starobní důchod a zároveň na slovenský starobní důchod za československé (tzv. federální) doby získané před rokem 1993. Podmínky nároku na tuto dávku se navrhuje

stanovit tak, aby se co nejvíce přiblížily požadavkům, které pro poskytování dorovnání stanovil Ústavní soud ČR, aniž by se však použilo kritérium českého státního občanství, které by nebylo v souladu s právními předpisy EU.

Na základě nálezů Ústavního soudu ČR ve věci tzv. česko-slovenských důchodů se navrhuje přihlídnout k dobám důchodového zabezpečení získaným před 1. lednem 1993, k jejichž hodnocení je příslušná Slovenská republika, a to nejen pro účely posouzení splnění potřebné doby pojištění pro vznik nároku na český starobní důchod a pro metodu výpočtu výše tzv. dílčího důchodu, ale i pro účely výpočtu tzv. dorovnání konstruovaného Ústavním soudem nad rámec smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a koordinačních nařízeních.

Podmínkou nároku na dorovnávací přídavek bude získání aspoň 25 let důchodového zabezpečení (včetně náhradních dob) za doby trvání československé federace i unitárního společného státu, neboť podle právních předpisů platných k 31. prosinci 1992, tj. zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, se jednalo o potřebnou dobu zabezpečení nezbytnou pro vznik nároku na starobní důchod. Dalšími navrhovanými podmínkami je přiznání starobního důchodu za československou dobu zabezpečení nositelem pojištění Slovenské republiky a to, aby pojištěnec získal aspoň jeden rok pojištění (bez náhradních dob) v České republice nejpozději do 31. prosince 1995.

Podmínka 25 let důchodového pojištění za doby trvání československé federace (do které se kromě dob a náhradních dob získaných na území bývalé ČSFR budou zahrnovat i doby získané mimo toto území, pokud je lze hodnotit s přihlédnutím ke koordinačním nařízením EU nebo příslušné dvoustranné mezinárodní smlouvě o sociálním zabezpečení) vychází z principu legitimního očekávání, který ve svých nálezech (a to i netýkajících se předmětné problematiky) zdůrazňuje Ústavní soud. Ten, kdo tuto podmínku splnil v době existence společného státu, mohl oprávněně předpokládat, že mu nárok vznikne a důchod mu bude vypočten podle tehdy platných a účinných, a to federálních čili společných právních předpisů bez ohledu na to, zda žije na území nynější ČR či SR. Naopak ten, kdo tuto podmínku nesplnil (ať z důvodu přerušení výdělečné činnosti nebo z důvodů věkových), s takovým předpokladem oprávněně počítat nemohl.

Podmínkou dále je, aby za dobu pojištění po rozdělení ČSFR byl pojištěnci přiznán český starobní důchod. I z judikatury SD EU vyplývá možnost členských států EU vázat poskytnutí „sociální dávky“ na existenci skutečného pouta mezi žadatelem o dávku a příslušným členským státem za účelem zajištění finanční rovnováhy vnitrostátního systému sociálního zabezpečení; v daném případě je oním poutem existence nároku na český dílčí starobní důchod.

Vzhledem k tomu, že se postupně měnila pravidla pro hodnocení některých dob pojištění (zabezpečení), navrhuje se posuzovat splnění podmínky 25 let zabezpečení před rozdělením československé federace podle pravidel účinných ke dni přiznání českého dílčího důchodu, i když může v některých případech docházet k rozdílům mezi dobou zabezpečení (pojištění) vykázanou slovenským nositelem pojištění a dobou hodnocenou pro tento účel podle českých právních předpisů. Vychází se z toho, že má-li se dorovnání vypočítávat podle českých právních předpisů, měly by se i československé doby zhodnotit podle českých právních předpisů, tj. tak, jak se postupuje u ostatních českých pojištěnců.



### K odstavcům 2 a 3

Dorovnávací přídavek se konstruuje jako rozdíl mezi starobním důchodem, který by pojištěnci náležel, pokud by veškeré doby jeho důchodového zabezpečení získané před 1. lednem 1993 na území Československa hodnotil spolu s českými dobami pojištění český nositel pojištění (tj. stanoví se hypotetický český starobní důchod, do jehož výše dorovnání náleží), a úhrnem českého dílčího starobního důchodu a slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu. Při výpočtu hypotetické výše českého starobního důchodu se vychází z judikatury Ústavního soudu („dorovnání do takové výše důchodu, která by náležela, pokud by federální doby byly hodnoceny jako doby české“).

Při výpočtu této hypotetické výše se budou zohledňovat též koordinační předpisy EU a před vstupem České republiky do EU případně též pravidla smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, tj. stanoví se

- český dílčí starobní důchod, a to tak, že se pro účely dílčení teoretické výše starobního důchodu přičtou československé doby pojištění k českým dobám pojištění,
- sólo český starobní důchod (za předpokladu, že by na něj po přičtení československé doby pojištění vznikl nárok), s tím, že při zjišťování jeho výše se československé doby pojištění i vyměřovací základy tehdy získané hodnotí jako by se jednalo o české doby; pro stanovení výše dorovnávacího přídavku se pak vezme v úvahu vyšší částka.

Hypotetickou výši starobního důchodu se navrhuje vyměřit nejdříve k datu, od něhož se přiznává český dílčí starobní důchod (tj. důchod vyměřený vzhledem jen k dobám považovaným ve smyslu smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení za české doby), neboť jde o datum, které si pojištěnec zvolil při uplatnění žádosti o důchod a které se nemusí shodovat s datem vzniku nároku na důchod; může přitom dojít jak k situaci, kdy pojištěnec žádá o předčasný starobní důchod, tak k jeho „přesluhování“ bez pobírání důchodu. Pokud k přiznání dorovnání dojde později (typicky půjde o situace, kdy starobní důchod byl přiznán přede dnem účinnosti navrhované právní úpravy nebo kdy nárok na slovenský důchod vznikne později než nárok na český důchod), pak se hypotetický starobní důchod, do kterého se dorovnává, valorizuje od data vyměření až k datu přiznání dorovnávacího přídavku.

Použití předpisů účinných ke dni přiznání českého starobního důchodu se jeví jako „nejspravedlivější“ (může se jednat např. o rok 1994, 1998, 2001, 2010, 2014 atd.; bude-li český starobní důchod přiznán v období 1994 a 1995, mělo by se postupovat podle zákona č. 100/1988 Sb., aby se výše českého důchodu nestanovovala podle různých českých právních předpisů, tj. jinak by se výše důchodu stanovovala podle zákona č. 100/1988 Sb., tedy ke dni přiznání, a pak by se důchod pro účely dorovnání počítal vlastně znovu podle zákona č. 155/1995 Sb.) a tento den se bude brát jako den, k němuž se stanoví výše dorovnání.

Vzhledem ke změnám měnového kurzu je třeba jednoznačně stanovit, jaký kurz se pro účely přepočtu slovenského důchodu použije; přitom se vychází z toho, že kurzové rozdíly (které se mění zpravidla každý den) nemohou být z administrativních důvodů průběžně zohledňovány (k tomu srov. § 106b).

### **K bodu 3 (§ 106b a 106c)**

#### **K § 106b**

### K odstavci 1

Navrhuje se, aby výše dorovnání byla pravidelně ex offio přepočítávána, a to k 31. lednu kalendářního roku, neboť jak v České republice, tak v Slovenské republice se důchody pravidelně valorizují od lednové splátky důchodu. Dorovnání by nebylo vypláceno zálohově, ale měsíčně vyplácené částky by náležely bez ohledu na změny kurzu či mimořádné valorizace v průběhu roku, a to až do březnové splátky následujícího kalendářního roku včetně. Od dubnové splátky by pak náleželo dorovnání již v nové výši vypočtené k 31. lednu. Pro účely přepočtu dorovnání by se slovenský starobní důchod přepočítával na českou měnu podle kurzu vyhlášeného pro 1. leden. Výplata nově vypočteného dorovnání bude náležet až od dubnové splátky. Vychází se z technologie výplat důchodů Českou správou sociálního zabezpečení a dubnová splátka byla zvolena proto, aby nevznikaly přeplatky ani nedoplatky na dorovnání a plátce nemusel nic zúčtovat, doplácet ani srážet. Využití tohoto aktualizacího mechanismu umožní přizpůsobit výši dorovnání faktickému stavu a zároveň eliminuje riziko, že bude dorovnání vypláceno i v situaci, kdy již (v důsledku valorizačních navýšení či vývoje kurzů měn) zanikne důvod pro jeho poskytování.

Pro případ, že by v důsledku výdělečné činnosti vykonávané po přiznání dorovnání došlo k navýšení českého důchodu při jeho pobírání (§ 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění) či slovenského důchodu, navrhuje se z důvodu zjednodušení, aby se původní stanovená výše hypotetického důchodu nepřepočítávala.

### K odstavci 2

V případě, že by výše dorovnávacího přídatku k 31. lednu byla nulová, zanikne nárok na výplatu s tím, že další výpočet dorovnání se provede automaticky bez nutnosti o něj žádat k 31. lednu následujícího kalendářního roku. V případě, že dorovnání bude vyšší než 0 Kč, pak nárok na jeho výplatu vznikne od dubnové splátky daného kalendářního roku. Pokud by dorovnání bylo opět nulové, další jeho přepočet se provede opět automaticky k 31. lednu následujícího kalendářního roku. Jestliže je dorovnání ve třech po sobě bezprostředně jdoucích kalendářních letech nulové, nárok na dorovnávací přídatok zaniká dnem 31. ledna posledního z těchto kalendářních roků. Tento postup pružně reaguje na změny výši vyplácených důchodů s přihlédnutím k jejich valorizaci i vývoji kurzů měn. O přepočet dorovnání není třeba žádat, a to ani po zániku nároku na jeho výplatu, neboť je prováděn z moci úřední. Tříletá absence kladného rozdílu je dostatečná k odůvodnění předpokladu, že by výplata dorovnání nenáležela ani v budoucnu.

### K odstavci 3

V tomto ustanovení je navržen postup v situacích, které budou v praxi nastávat spíše výjimečně, a sice že v průběhu vyplácení dorovnávacího přídatku dojde k zastavení výplaty českého nebo slovenského starobního důchodu.

V případě zastavení výplaty některého starobního důchodu se dorovnávací přídatok přestane podle § 106c odst. 1 poskytovat okamžitě, avšak v případě uvolnění výplaty důchodu v průběhu kalendářního roku se k datu uvolnění provede zároveň i nové stanovení výše dorovnávacího přídatku.

## **K § 106c**

### K odstavci 1

V případě zastavení výplaty některého starobního důchodu se zastaví též výplata dorovnávacího přídatku, což však neznamená ztrátu nároku na tuto dávku.

### K odstavci 2

V případě, že se starobní důchod vyplácí ve výši poloviny, bude se dorovnávací přídavek vyplácet rovněž ve výši poloviny, aby nedošlo ke zvýhodnění jeho příjemce.

### K odstavci 3

Dorovnávací přídavek není součástí starobního důchodu; jedná se o samostatnou důchodovou dávku sui generis, která má akcesorickou povahu vůči českému starobnímu důchodu, k němuž byla přiznána, a která se vyplácí společně s ním ke stejnému datu splatnosti. Vzhledem k tomu, že dorovnávací přídavek není součástí starobního důchodu, nebude dorovnávací přídavek zvyšován jako důchod podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů; u dorovnávacího přídavku se volí jiná konstrukce úpravy této dávky podle § 106b.

### K odstavci 4

Dorovnávací přídavek je samostatnou dávkou, avšak pro účely souběhů podle § 58 a 59 se (z administrativních důvodů) na něho bude hledět, jako by byl součástí starobního důchodu, s nímž se vyplácí. Protože dorovnávací přídavek představuje příjem důchodce a je s ním vyplácen, bude se k němu přihlížet stejně jako k důchodu, a to například při posuzování příjmů podle zvláštních právních předpisů.

### K odstavci 5

Stanoví se, která společná ustanovení o důchodech se budou vztahovat i na dorovnávací přídavek; jde zejména o úpravu obecných podmínek nároku na dávku a na její výplatu a o doplácení dávky v případě nesprávného postupu; rovněž se na dorovnávací přídavek budou vztahovat ustanovení o přechodu nároku například při úmrtí oprávněného.

## **K čl. II**

### **K bodu 1**

Nárok na dorovnávací příspěvek vznikne nejdříve ode dne nabytí účinnosti navrhovaného zákona, a to i v případě, že se stanovené podmínky splnily již před jeho účinností.

### **K bodu 2**

V souvislosti se stanovením pravidel pro vznik nároku na dorovnávací přídavek a jeho výpočet v zákoně o důchodovém pojištění (změna stávajícího § 106a) je třeba reagovat na přechodné ustanovení, tj. čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., které je nyní již bezpředmětné. Dřívější opatření učiněné v rámci výkladu MPSV spočívající v přiznání dorovnání slovenského důchodu se však navrhuje v souladu s přechodným ustanovením ponechat nadále v platnosti a příslušné plnění příjemcům i nadále vyplácet v dosavadní výši. Přitom se nevylučuje nárok na dorovnávací přídavek, bude-li vyšší než dosavadní plnění na základě opatření ve smyslu tohoto přechodného ustanovení.

## **K části druhé**

### **K čl. III**

#### **K § 123h**

##### **K odstavci 1**

Stanoví se příslušnost orgánů sociálního zabezpečení k rozhodování o dorovnávacím přídavku a k jeho výplatě. Tato dávka bude hrazena, stejně jako důchody, ze státního rozpočtu.

##### **K odstavci 2**

Obdobně jako pro dávky důchodového pojištění platí i u dorovnávacího přídavku, že orgán sociálního zabezpečení se otázkou nároku na dorovnávací přídavek nebude zabývat, pokud si o něj pojištěnec výslovně nepožádá. Na rozdíl od žádosti o přiznání důchodu je žádost o přiznání dorovnávacího přídavku méně formalizovaná, neboť není předepsán tiskopis. Žádost o přiznání dorovnávacího přídavku se bude podávat přímo u orgánu, který je příslušný k jeho přiznání, popřípadě též u okresní správy sociálního zabezpečení, je-li k rozhodování o dorovnávacím přídavku příslušná ČSSZ. Zároveň se řeší situace, kdy je první žádost o dorovnávací přídavek zamítnuta, avšak pouze z důvodu, že dorovnání nečiní kladnou hodnotu. V takovém případě se navrhuje umožnit pojištěnci požádat o dorovnávací přídavek opakovaně, nejvýše však dvakrát (posouzením nároku na dorovnání se tedy bude orgán sociálního zabezpečení zabývat celkem nejvýše třikrát), s tím, že zákon stanoví pevné datum, ke kterému lze o nové přiznání dorovnání požádat; toto pevné datum bylo zvoleno proto, že k tomuto datu lze předpokládat změny ve výši vyplácených důchodů po pravidelných valorizacích. Zároveň tento termín koresponduje s termínem přepočtu dorovnávacího přídavku stanoveným v § 106b odst. 1 zákona o důchodovém pojištění.

##### **K odstavci 3**

Stanoví se, která ustanovení o řízení ve věcech důchodů a o řízení ve správním soudnictví budou platit obdobně i pro řízení ve věcech dorovnávacího přídavku.

#### **K § 123i**

Upravují se povinnosti poživatele dorovnávacího přídavku. Pro účely přepočtu výše dorovnání je pro plátce dorovnávacího přídavku nezbytné znát nově valorizovanou výši slovenského důchodu. Pro případ, že tuto výši nebude možno zjistit v rámci spolupráce se slovenským nositelem pojištění, stanoví se tato informační povinnost přímo poživateli dorovnání, který by tak musel učinit na výzvu plátce dorovnání. Řešeny jsou též důsledky nesplnění této povinnosti (obdobným způsobem, jako když se poživatel invalidního důchodu nepodrobí kontrolnímu vyšetření zdravotního stavu).

Dále se stanoví, která ustanovení o povinnostech v oblasti důchodového pojištění platí obdobně ve vztahu k povinnostem ohledně dorovnávacího přídavku.

#### **K § 123j**

Stanoví se odpovědnost za porušení povinnosti příjemce dorovnávacího přídatku; přitom se zakládá objektivní odpovědnost, a to obdobným způsobem, jako je tomu u starobního důchodu v § 118a odst. 2 až 4.

### **K části třetí**

#### **K čl. IV**

Účinnost se navrhuje tak, aby byla aspoň dvouměsíční legisvakance, tj. aby orgány sociálního zabezpečení měly určitý minimální čas na přípravu realizace nové právní úpravy.

V Praze dne 16. ledna 2013

RNDr. Petr Nečas v. r.  
předseda vlády

Ing. Ludmila Müllerová v. r.  
ministřyně práce a sociálních věcí