

ACADEMIA IURIS

Právo sociálního zabezpečení

Právo sociálního zabezpečení

Kristina Koldinská a kolektiv

2. vydání



Vzor citace:

Koldinská, K. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2026, 524 s.

Bibliografické informace Národní knihovny České republiky. Národní knihovna České republiky uvádí tuto publikaci v České národní bibliografii. Podrobné bibliografické údaje jsou k dispozici na internetu na adrese <https://www.nkp.cz/>.

Vydalo Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., v Praze roku 2026
Jungmannova 750/34, 110 00 Praha, Nové Město, beck@beck.cz

Vydání druhé

Redaktorka publikace JUDr. Květa Svárovská

Sazba: SV, spol. s. r. o

Tisk: Tiskárny Havlíčkův Brod a. s.

© Nakladatelství C. H. Beck, 2022

ISBN 978-80-7699-072-2

O autorech

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D., je profesorkou pracovního práva a práva sociálního zabezpečení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Publikuje v České republice i v zahraničí, v různých zahraničních nakladatelstvích a právních časopisech. Mezi její výzkumné zájmy patří sociální práva, rovnost pohlaví, diskriminace obecně, sociální právo EU, koordinace sociálního zabezpečení a sociální pomoc. Je členkou Evropského výboru pro sociální práva. Je členkou evropské sítě právních expertů na genderovou problematiku a nediskriminaci a sítě MoveS (Volný pohyb a koordinace sociálního zabezpečení), což jsou dlouhodobé projekty vedené prestižními evropskými univerzitami a financované Evropskou komisí. Je členkou Legislativní rady vlády České republiky, Vědecké rady Karlovy univerzity a Vědecké rady Právnické fakulty Karlovy univerzity.

JUDr. Roman Lang, Ph.D., absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v roce 2005, na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení této fakulty působí od roku 2009 jako externí vyučující a od roku 2014 až do současnosti jako odborný asistent. Současně je ve služebním poměru k Ministerstvu práce a sociálních věcí, kde je zařazen v odboru sociálního pojištění, oddělení důchodového pojištění. Působí rovněž jako člen komise pro úřednické zkoušky. Od roku 2014 je členem pracovní komise Legislativní rady vlády pro pracovní právo a sociální věci. Je spoluautorem několika odborných publikací, příspěvatelem do odborných časopisů, které se zaměřují na řešení praktických otázek při provádění sociálního zabezpečení. Vedle pedagogických aktivit na Právnické fakultě UK se věnuje též komerční lektorské činnosti, v níž se zaměřuje na problematiku plnění povinností zaměstnavatelů v oblasti důchodového pojištění.

doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D., působí jako docent na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Je vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni a aktivním advokátem v Praze. Je autorem či spoluautorem řady odborných publikací, článků v odborných periodících a příspěvků v konferenčních sbornících. Byl a je úspěšným řešitelem a spoluřešitelem grantových projektů (GAUK, GAČR, SVV, TAČR). Působí v rozkladové komisi předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, je místopředsdou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a členem expertních orgánů České advokátní komory.

JUDr. Štěpán Pastorek, Ph.D., působí jako odborný asistent na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Po absolvování magisterského studia působil v neziskovém sektoru, v současné době je advokátem se specializací na pobyt a zaměstnávání cizinců na území České republiky. Zkušenosti získal dále studiem v zahraničí, stáží na Evropském soudu pro lidská práva a jako vědecký pracovník výzkumného ústavu. Je členem Výboru pro práva cizinců Rady vlády České republiky pro lidská práva, členem Sdružení imigračních advokátů v České republice, pracovní skupiny České advokátní komory pro cizinecké právo a členem České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. V oblastech své specializace pravidelně přednáší a publikuje.

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D., je profesorem pracovního práva a práva sociálního zabezpečení a vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK; rovněž je členem vědecké rady této fakulty. Jeho publikační činnost, především

v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, je rozsáhlá; zahrnuje stovky článků, studií, monografií, učebnic a komentářů. V zahraničí byly jeho práce publikovány v Nizozemsku, na Slovensku, ve Švýcarsku, ve Francii, v Itálii, Rusku, Polsku, Německu a v Maďarsku. Je členem autorského kolektivu komentáře k zákoníku práce (C. H. Beck, 2008, 2010, 2012, 2015, 2019 a 2023), vedoucím autorského kolektivu Praktického komentáře k zákoníku práce a k zákonu o kolektivním vyjednávání (Wolters Kluwer ČR, 2017, 2021 a 2025), vedoucím autorského kolektivu komentáře k zákonu o státní službě (Wolters Kluwer ČR, 2015 a 2020); z prací publikovaných v zahraničí je například autorem monografií *European Works Council, Czech Republic* (Kluwer Law International, 2006, 2010 a 2020) a vedoucím autorského kolektivu publikace *Labour Law and Industrial Relations in the Czech Republic* (Kluwer Law International, 2009, 2015, 2018 a 2022). Je také úspěšným řešitelem či spoluřešitelem několika grantových projektů (UNCE, GAČR, GAUK) a mnoha dalších grantových aktivit (SVV, FRVŠ, TAČR). Jako národní expert se několikrát účastnil výzkumů prováděných na základě zadání Evropské komise. Je členem komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády České republiky, členem rozkladové komise ministra práce a sociálních věcí, je také rozhodcem Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky a je advokátem. V letech 2018 až 2022 byl místopředsdou Mezinárodní společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení (ISLSSL) a je předsdou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. Je držitelem ocenění Právník roku 2024 v kategorii Pracovní právo a ceny Jaroslava Jirsy za nejlepší učebnici roku 2021 a 2022 Univerzity Karlovy ve vědách společenských a humanitních (*Pichrt, J. a kol. Pracovní právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021*).

Mgr. Lucie Matějka Řehořová, Ph.D., působí jako odborná asistentka na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy, kde se vedle vědecké činnosti věnuje též výuce. Vede semináře z pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. V rámci akademické činnosti se pravidelně účastní mezinárodních vědeckých konferencí a přispívá do odborných periodik. Je členkou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. Vedle uvedeného je navíc pravidelnou členkou řešitelských týmů grantových projektů Právnické fakulty UK (Progres, SVV, UNCE) a spoluautorkou odborných publikací. Je advokátkou specializující se na občanské a pracovní právo, v rámci nichž poskytuje klientům komplexní právní servis.

Ing. Mgr. Patrik Solis, Ph.D., po absolvování Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity vykonával koncipientskou praxi v jedné menší pražské advokátní kanceláři, věnující se generální praxi, a po složení advokátních zkoušek pracoval jako právník se zaměřením na pracovní právo a compliance v pracovním právu u jednoho z největších zaměstnavatelů v České republice. Po krátkém návratu k advokacii opět působí jako podnikový právník věnující se zejména občanskému a pracovnímu právu, včetně tématu ochrany osobních údajů, a je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

prof. JUDr. Věra Štangová, CSc., působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy, od 1. 10. 2026 jako externí spolupracovnice. Od února 2000 do března 2014 byla proděkanou této fakulty, do roku 2021 byla členkou její vědecké rady. Publikuje články z pracovního práva a práva sociálního zabezpečení v domácím i zahraničním odborném tisku, zaměřuje se především na rovné příležitosti mužů a žen a na postavení žen v pracovním právu a právu sociálního zabezpečení. Dlouhodobě pravidelně publikovala ve švýcarském odborném časopisu „*Cahiers genevois et romands de la Sécurité Sociale*“ a od roku 2012 publikuje v „*Revue de Droit Comparé du Travail et de la*

Sécurité Sociale“, který vydává univerzita v Bordeaux. Je spoluautorkou řady učebnic a monografií. Její publikace „Rovné zacházení a zákaz diskriminace v pracovním právu“ (Aleš Čeněk, 2010) byla oceněna jako významná monografie UK v roce 2011. V lednu 2012 jí byla udělena cena „Právník roku“ za obor pracovní právo. V roce 2008 jí byla udělena pamětní medaile Právnické fakulty UK a v roce 2018 stříbrná medaile Univerzity Karlovy. Přednášela na zahraničních univerzitách, především ve Francii, Švýcarsku a SRN. Aktivně se zúčastňovala vědeckých sympózií (například Paříž, Rouen, Toulouse, Ženeva, Vídeň, Mnichov, Drážďany). Je členkou komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády České republiky a členkou výboru národní Společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení.

prof. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., DSc., je absolventem magisterského a doktorského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, stipendistou Max-Planckova Institutu pro zahraniční a srovnávací právo sociálního zabezpečení, hostujícím profesorem na NOVA Southeastern University na Floridě, USA (2009), Katolické univerzity v Lovani (2016), Université Libre de Bruxelles (2022) a advokátem. Od roku 2003 vede na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze semináře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, dále je garantem povinně volitelného předmětu Úvod do sociální politiky, Politika zaměstnanosti a personální řízení a koordinátorem i učitelem specializačního kurzu Social Rights and Their Protection v rámci programu LL.M. Pravidelně se účastní vědeckých konferencí a rovněž se věnuje publikační činnosti (autor monografie Vysílání zaměstnanců do zahraničí, C. H. Beck 2009, Pracovní právo v kontextu práva občanského, Auditorium 2012 či spoluautor monografie Labour Law and Industrial Relations, Czech Republic, Kluwer Law International 2009 a 2014 nebo komentáře Zákoník práce, C. H. Beck 2008, 2010, 2012, 2015 a 2019). Působí v Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář.

JUDr. Kateřina Štěpánková, Ph.D., je odbornou asistentkou na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, absolventkou zdejšího doktorského studijního programu a mezinárodní korespondentkou Max-Planck Institutu pro zahraniční a srovnávací právo sociálního zabezpečení. Pravidelně se účastní rozličných vědeckých konferencí, grantových projektů a rovněž publikuje (autorka monografie Odpovědnost zaměstnance za škodu, Auditorium, 2024, spoluautorka monografie International Encyclopaedia of Laws: Social Security Law, Czech Republic, Kluwer Law International, učebnice Human Rights and Rule of Law, Central European Academy nebo učebnice Úvod do sociální politiky pro právníky, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2023). Působí jako advokát v Praze.

doc. JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D., se jako právník specializuje na pracovní a sociální právo. Vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, kde nyní vyučuje právo sociálního zabezpečení a pracovní právo a působí jako vědecký pracovník. Praktické zkušenosti s právem získával a získává jako advokát, podnikový právník nebo poradce neziskové organizace. Je autorem nebo vedoucím autorského kolektivu řady publikací, z nichž je možno zmínit zejména „Pracovnělékařské služby“ (Wolters Kluwer 2020), „Zaměstnávání cizinců v České republice“ (Wolters Kluwer 2020), „Zákoník práce v praxi – komplexní průvodce pracovněprávními vztahy“ (Grada 2022), „Zdraví a nemoc zaměstnance“ (Grada 2020) nebo „Diskriminace na pracovišti“ (Grada 2020). Pravidelně publikuje články v odborném tisku a vystupuje na konferencích, seminářích a školeních. Zastupuje Českou republiku v European network of legal experts in gender equality and non-discrimination a v několika akademických fórech. Kromě komerční právníkové činnosti se pravidelně věnuje i poskytování bezplatných právních služeb.

doc. JUDr. Margerita Vysokajová, CSc., působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK. Po absolvování studia na PF UK pracovala dva roky ve Výzkumném ústavu Ministerstva práce a sociálních věcí a poté byla přijata do interní vědecké aspirantury v Ústavu státu a práva ČSAV. Od roku 1986 se věnuje pedagogické činnosti na Právnické fakultě UK. V roce 1992 byla zvolena do Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva OSN. V roce 2002 byla jmenována docentkou pro obor pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. Je spoluautorkou učebnic z obou uvedených oborů a pravidelně přispívá do odborných právnických časopisů. Je též členkou Společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení.

Předmluva

Laskavému čtenáři se do rukou dostává nová učebnice oboru Právo sociálního zabezpečení. Jedná se o dílo, jehož autory jsou členky a členové katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Snahou autorského kolektivu bylo vytvořit moderní učebnici oboru, jenž v současné době roste na významu a zároveň je ve stále intenzivnější interakci s jinými oblastmi – sociální politikou, sociologií, ekonomikou, pojistnou matematikou apod.

Autorský kolektiv se do značné míry inspiroval pojetím učebnice Pracovní právo, jež vyšla v roce 2021. Obě učebnice tak tvoří volně na sebe navazující dvojici monografií, jež komplexně vykládají sociální právo v širokém významu tohoto pojmu.

I naše učebnice je sepsána tak, aby podala komplexní, přehledný a srozumitelný výklad práva sociálního zabezpečení, jež představuje pro svou složitost často obávanou materii. Autoři chtěli tyto obavy rozptýlit a představit právo sociálního zabezpečení v jeho obecných souvislostech i v jednotlivých částech jako komplexní a logicky vystavěný systém upravující solidní sociální ochranu v České republice. Všechny kapitoly jsou opatřeny mnoha grafy a diagramy, jež slouží pro lepší orientaci ve vykládané materii. Jednotlivými texty se samozřejmě prolínají citace z platné právní úpravy či judikatury.

I přesto, že autorský kolektiv je poměrně početný, podařilo se vypracovat skutečnou kolektivní monografii, jež drží jednotnou linku a strukturu při současném respektu vůči „stylu“ každého autora.

Kniha je členěna na obecnou a zvláštní část. V obecné části je vysvětlena teorie a systematika oboru, jakož i jeho mezinárodní a evropské souvislosti, opomenuty nezůstaly ani „tradiční“ teoretické otázky, jako jsou zásady práva sociálního zabezpečení, právní vztahy a právní skutečnosti, odpovědnost či organizace a správa. Všechny kapitoly čerpají z relevantní české i zahraniční odborné literatury a shrnují nejnovější poznatky a vývoj teorie sociálního práva.

Zvláštní část postupně vykládá jednotlivé oblasti práva sociálního zabezpečení. Každá kapitola uvádí příslušné téma v širším kontextu (jsou použity statistiky, některé sociologické údaje, vysvětleny základní aktuální problémy zkoumané materie apod.), v každé kapitole zvláštní části je citována právní úprava, relevantní judikatura, materie je vysvětlována i s použitím konkrétních příkladů.

Poslední část knihy se zabývá vybranými průřezovými tématy, jako jsou sociální zabezpečení s mezinárodním prvkem, rovné zacházení v systémech sociálního zabezpečení a ústavně-právní aspekty ochrany základních sociálních práv.

Kniha je uzavřena reflexí nad perspektivami budoucího vývoje práva sociálního zabezpečení v kontextu naší turbulentní doby.

Pokud si z četby této monografie čtenáři odnesou alespoň část nadšení pro právo sociálního zabezpečení, se kterým autorky a autoři tuto knihu psali, pak bude naplněn jejich základní cíl, totiž představit právo sociálního zabezpečení jako fascinující a na důležitosti stále nabývající obor práva.

Za autorský kolektiv
prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Předmluva ke 2. vydání

Druhé vydání kolektivní monografie Právo sociálního zabezpečení vychází po čtyřech letech. Může se to zdát jako krátká doba a je možné, že leckdo pozdvihne obočí a podiví se, zda je opravdu nutné učebnici jednoho oboru vyučovaného nejen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy jako povinný dvousemestrální předmět, po relativně krátké době aktualizovat a podstatně přepracovat.

Hlavním důvodem pro zpracování druhého vydání je skutečnost, že uplynulých několik let přineslo v právu sociálního zabezpečení mnoho podstatných změn, díky nimž některé instituty zcela zanikly, jiné nově vznikly. Díky dávce státní sociální pomoci dokonce došlo ke změně v celé systematice práva sociálního zabezpečení. Kromě toho bylo potřeba pojednat o změnách v podobě důchodové reformy, zavedení podpory bydlení, sociálně-zdravotní pomězí, ale i o parametrických úpravách většiny právních norem sociálního zabezpečení.

Druhé vydání naší knihy všechny výše naznačené změny postihuje, vysvětluje a komentuje. Zároveň zachováváme strukturu a styl společné práce na knize, které se nám osvědčily s vydáním prvním, na něž jsme dostali pozitivní ohlasy.

I nadále je naším cílem předložit čtenářům ucelené a srozumitelné pojednání o fascinujícím oboru práva, jenž se dotýká každodenního života velké části populace. Rozumět systematice a vnitřní logice práva sociálního zabezpečení, jeho historickým, mezinárodním a evropským souvislostem může napomoci nejen odborné veřejnosti předvídat možné ekonomické i sociální dopady přijímaných i chystaných změn v tomto komplexním a vzájemně provázaném mechanismu.

Druhé vydání naší knihy tak nabízíme nejen studentům, ale i odborné i laické veřejnosti a doufáme, že ji každý čtenář bude číst a studovat se stejným zápallem, s jakým jsme ji psali.

Za autorský kolektiv
prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Autoři jednotlivých kapitol (podkapitol)

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D. Kapitoly 1, 4, 11, 14 (s M. Vysokajovou), 20, 21, 23.2, 24 (s J. Tomšejem), 25 (s J. Pichrtem), 26

JUDr. Roman Lang, Ph.D. Kapitoly 5, 6 (s P. Solisem), 15, 16

doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D. Kapitoly 10, 13

JUDr. Štěpán Pastorek, Ph.D. Kapitola 8

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D. Kapitoly 19, 25 (s K. Koldinskou)

Mgr. Lucie Matějka Řehořová, Ph.D. Kapitoly 7, 17

Ing. Mgr. Patrik Solis Kapitoly 6 (s R. Langem), 22, Seznam literatury, Přehled vybraných judikátů, Věcný rejstřík

prof. JUDr. Věra Štangová, CSc. Kapitola 2

prof. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., DSc. Kapitoly 3, 9, 23.1

JUDr. Kateřina Štěpánková, Ph.D. Kapitola 18

doc. JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D. Kapitoly 12, 23.3, 24 (s K. Koldinskou)

doc. JUDr. Margeřita Vysokajová, CSc. Kapitola 14 (s K. Koldinskou)

Obsah

O autorech	V
Předmluva	IX
Předmluva ke 2. vydání	XI
Autoři jednotlivých kapitol	XIII
Seznam použitých zkratk	XVII
 Část první. Obecná část	1
Kapitola 1. Právo sociálního zabezpečení a jeho postavení v systému práva	3
Kapitola 2. Vznik a vývoj práva sociálního zabezpečení	10
Kapitola 3. Sociální ochrana v mezinárodním právu	21
Kapitola 4. Sociální politika EU	29
Kapitola 5. Právní vztahy v sociálním zabezpečení	40
Kapitola 6. Právní skutečnosti v sociálním zabezpečení	57
Kapitola 7. Odpovědnost v sociálním zabezpečení	75
Kapitola 8. Organizace a správa v sociálním zabezpečení	101
Kapitola 9. Financování sociálního zabezpečení	122
Kapitola 10. Zásady sociálního zabezpečení	137
 Část druhá. Zvláštní část	149
Kapitola 11. Systém sociálního zabezpečení v ČR	151
Kapitola 12. Veřejné zdravotní pojištění	158
Kapitola 13. Zdravotní služby a práva pacientů	170
Kapitola 14. Nemocenské pojištění	189
Kapitola 15. Důchodové pojištění a důchodový systém	215
Kapitola 16. Doplnkové důchodové systémy	265
Kapitola 17. Státní sociální podpora	295
Kapitola 18. Dávky péčovské péče	313
Kapitola 19. Právní vztahy zaměstnanosti	321
Kapitola 20. Pomoc v hmotné nouzi a dávka státní sociální pomoci	375
Kapitola 21. Dávky poskytované osobám se zdravotním postižením	387
Kapitola 22. Sociální služby	395
 Část třetí. Vybraná průřezová témata	419
Kapitola 23. Sociální zabezpečení s mezinárodním prvkem	421
Kapitola 24. Rovné zacházení v systémech sociálního zabezpečení	441
Kapitola 25. Ústavněprávní aspekty ochrany základních sociálních práv	461
Kapitola 26. Perspektivy budoucího vývoje sociálního zabezpečení, aneb obrana práva sociálního zabezpečení	483
 Seznam literatury	489
Přehled vybraných judikátů	497
Věcný rejstřík	501

Kapitola 15. Důchodové pojištění a důchodový systém

Obsah

I.	Koncepce důchodového systému	7
II.	Základní principy důchodového pojištění	11
III.	Účast na důchodovém pojištění.....	32
1.	Příspěvková účast	37
1.1.	Povinná příspěvková účast	40
1.2.	Dobrovolná příspěvková účast	51
2.	Nepříspěvková účast	56
IV.	Důchody	61
1.	Starobní důchod	66
2.	Invalidní důchod	106
3.	Důchody pozůstalých.....	124
3.1.	Vdovský a vdovecký důchod	127
3.2.	Sírotčí důchod.....	132
3.3.	Výše pozůstalostních důchodů	135
V.	Organizace a řízení ve věcech důchodového pojištění.....	139
1.	Organizace	141
2.	Řízení	149
VI.	Perspektivy a důchodová reforma	168
1.	Obecně k důchodové reformě	170
2.	Důchodové komise a OECD	178
3.	Aktuální vývoj právní úpravy	187

Přínosy studia

Kapitola čtenářům umožní zejména:

- pochopit na obecné úrovni, jak funguje důchodový systém v ČR, uvědomit si jeho pozitiva i rizika
- rozlišit jednotlivé skupiny osob účastných důchodového pojištění
- poznat okruh dávek důchodového pojištění a jejich členění
- seznámit se s podmínkami nároku na jednotlivé dávky a na jejich výplatu, porozumět zásluhovému charakteru těchto dávek
- zaznamenat nejdůležitější procesní odchylky od obecné úpravy správního řízení
- získat představu o možných perspektivách v důchodové oblasti

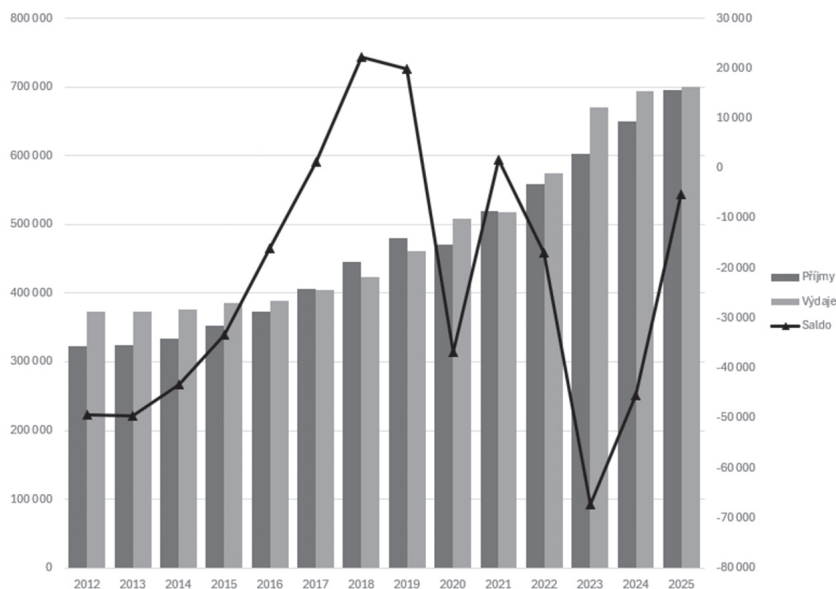
„Každý chce žít dlouho, ale nikdo nechce být starý.“

Jonathan Swift (Gulliverovy cesty)

Důchodový systém jako celek slouží k naplnění čl. 30 odst. 1 LPS, podle něhož mají občané ústavně garantováno právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Tyto sociální události lze považovat za nejzávažnější, neboť postihují velké množství subjektů a trvají dlouhou dobu. Náklady na saturaci jejich negativních důsledků jsou proto enormní. Objem prostředků potřebných pro financování

důchodového pojištění jakožto dominantní složky českého důchodového systému stále stoupá a v posledních letech se pohybuje okolo 700 mld. Kč ročně, což představuje cca 1/3 státního rozpočtu. Většina z těchto prostředků je vynaložena na financování důchodů starobních, což jsou dávky zdaleka nejnáročnější na státní rozpočet.

Vývoj veřejných výdajů na důchody v letech 2012 až 2025



Zdroj: MPSV

- 2 Jak je uvedeno v přechozích kapitolách, tradice důchodů, jakožto pravidelně se opakujících finančních plnění sloužících ke kompenzaci nepříznivých důsledků sociálních událostí a podmíněných předchozí povinnou či dobrovolnou finanční participací na systému, z něhož jsou tato plnění poskytována, sahá do počátků 20. století. Je třeba zmínit předně zákon č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, dále na svoji dobu velmi pokrokový zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, dále pak sérii zákonů o sociálním zabezpečení, tj. zákon č. 55/1956 Sb., zákon č. 101/1964 Sb., zákon č. 121/1975 Sb. a zákon č. 100/1988 Sb.
- 3 Zásadní koncepční posun nastal v roce 1996, kdy nabyl účinnosti moderněji pojatý zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále též „**PojDůch**“), který navázal na zavedení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zákon č. 589/1992 Sb.), k čemuž došlo již od 1. 1. 1993. PojDůch ovšem v mnohém respektuje kontinuitu dříve platných předpisů tak, aby nebyla dotčena práva pojištěnců nabytá za účinnosti předchozích právních úprav. Lze hovořit o modelu **sociálního pojištění s výraznými solidárními (tj. nepojistnými) prvky**. Předpis je platný až do současnosti, byť za dobu tří desetiletí svojí existence byl dotčen zhruba stovkou novelizací menšího či většího významu a další novelizace lze očekávat. V podstatě žádná z nich prozatím nezasáhla významnějším způsobem do podstaty základních důchodových principů, v tomto ohledu lze tedy hovořit o relativní stabilitě.

Procesní otázky důchodového pojištění jsou pak řešeny zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Vedle toho se v oblasti důchodového pojištění uplatňuje několik prováděcích právních předpisů, z nichž nejdůležitější jsou zmíněny níže. Právní předpisy z oboru důchodového pojištění tedy nejsou soustředěny do jednoho kodexu – jedná se o soustavu právních norem různé právní síly.

Provádění důchodového pojištění je doprovázeno permanentní diskusí o důchodové reformě, která má poměrně jasné cíle, zato představy o způsobu a časovém rámci jejich naplnění jsou značně rozmanité, což činí celé toto velké společenské téma abstraktním a těžko uchopitelným. Je třeba reagovat především na skutečnost, že právní úprava v oblasti základního důchodového pojištění by mohla směřovat do budoucna k vysokým deficitům důchodového účtu, a tedy k finanční neudržitelnosti důchodového systému. Detailní rozbor současného stavu a očekávaného vývoje, včetně příslušných statistických údajů a rozborů obsahuje Zpráva o stavu důchodového systému z roku 2024.²⁵⁸ Jako nezbytné se proto jeví provést fiskální konsolidaci ročních výdajů na důchody nebo zvýšení příjmů tak, aby se důchodový systém dostal do dlouhodobé rovnováhy v rámci komplexu veřejných financí.

Všeobecně proklamovaný a odborníky uznávaný veřejný zájem na dlouhodobé finanční udržitelnosti systému je však nucen neustále ustupovat tlakům na posilování sociální role důchodů coby základního prostředku obživy osob vyššího věku, invalidních, ovdovělých či osiřelých, které jsou tradičně považovány za sociálně nejzranitelnější. Ačkoli veškeré finanční prognózy jsou nepříznivé, jsme svědky permanentního úsilí o přijímání opatření směřujících ke zvyšování výdajů na důchody. Děje se tak v atmosféře stále přetrvávajícího populismu, kdy absentuje odvaha k přijímání nepopulárních opatření, či kdy je obhajována možnost jejich odložení na pozdější dobu. V letech 2023 a 2024 byla sice přijata významná stabilizační opatření posilující dlouhodobou finanční udržitelnost, nicméně po změně vládní politické reprezentace vzešlé z voleb konaných na podzim roku 2025 se situace opět obrací. Diskuse o zvyšování důchodů a neustálé účelové přesvědčování důchodců o potřebě zvýšení jejich životní úrovně bez ohledu na skutečnou míru jejich zásluh a na zájmy současné produktivní generace se staly velice účinným nástrojem ke zvýšení politické atraktivitu. Tato politizace vede ke stavu, kdy současní důchodci se paradoxně stávají prostřednictvím jimi volených zástupců rozhodujícím hybatelem procesů ovlivňujících budoucnost důchodového systému, to vše za poněkud pasivního přihlížení osob v produktivním věku, jichž se důsledky reformních opatření přirozeně dotknou především.

I. Koncepce důchodového systému

Z obecného (teoretického) a nadnárodního pohledu lze důchodový systém členit do tří částí, které bývají označovány jako pilíře, a proto se hovoří o *trojpilířovém systému*:

- první pilíř představuje základnu, která je povinná a všeobecná a je organizovaná státem (**státní schéma**),
- druhý pilíř a třetí pilíř představují **doplňkové důchodové systémy**, které tvoří nadstavbu nad základním systémem a umožňují zabezpečení na vyšší úrovni; přitom
- druhý pilíř je založen na principu kolektivního zabezpečení prostřednictvím zaměstnavatelů (**kolektivní schéma**),

²⁵⁸ <https://www.mpsv.cz/zprava-o-stavu-duchodoveho-systemu-potvrzuje-nutnost-duchodove-reformy>.

- třetím pilířem je individuální zabezpečení občanů prostřednictvím vlastní investiční činnosti formou životního pojištění, účasti v investičních fondech apod. (**individuální schéma**).

- 8 Současný koncept českého důchodového systému toto schéma zcela důsledně nerespektuje, i když všechny jeho prvky lze v nějaké podobě vysledovat.
- 9 Z hlediska výše popsaných cílů důchodového systému hraje významnější (respektive zcela zásadní) roli systém **důchodového pojištění upravený především zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění**, proto mu je věnována tato samostatná kapitola.
- 10 Ostatní pilíře, jak již název napovídá, hrají roli pouze doplňkovou a nároky z nich plynoucí obvykle adekvátní úroveň hmotného zabezpečení negarantují, pouze ji nadlepšují. Jejich fungování je proto založeno na zcela jiných principech (podrobněji v kapitole o financování). Doplňkovým penzijním systémům je věnována samostatná kapitola 16.

II. Základní principy důchodového pojištění

- 11 Důchodové pojištění má v České republice dlouholetou tradici. Již za první Československé republiky, konkrétně ve 20. letech dvacátého století, byly přijaty právní předpisy, které důchodové pojištění rozšířily na prakticky všechny osoby činné v zaměstnaneckých vztazích. Od roku 1948 byly důchodového pojištění účastny též osoby samostatně výdělečně činné (dále též OSVČ). Tato skutečnost, tj. *účast prakticky všech ekonomicky aktivních osob na důchodovém pojištění*, patří mezi základní principy i současného systému důchodového pojištění.
- 12 Mezi další základní principy důchodového pojištění v České republice patří *princip jednotné úpravy*, neexistují speciální odvětvová či profesní schémata apod. Pouze z organizačně-administrativního hlediska platí určité odchylky pro tzv. silové resorty²⁵⁹ (například vojáci, hasiči, policisté, celníci). Pro jednotlivé skupiny pojištěnců, tj. zaměstnance v pracovním poměru, osoby ve služebním poměru, OSVČ, členy družstev a ostatní skupiny pojištěnců, platí jednotné zásady pro nároky na důchody a jejich výpočet.
- 13 V České republice není tedy samostatný systém důchodového pojištění pro zaměstnance, pro OSVČ, pro vojáky a další osoby ve služebních poměrech, pro členy družstev apod.

Také v České republice platily dříve samostatné právní úpravy pro některé skupiny osob – například zvláštní úprava pro družstevní rolníky byla zrušena s účinností od 1. 1. 1976. Předpisy o důchodovém pojištění již od roku 1993 počítaly s postupným odbouráváním zvýhodnění u některých profesí, které se uplatňovalo až do 31. 12. 1992 pro vyjmenovaná zaměstnání zařazená do tzv. preferovaných kategorií, především pro horníky. Tento proces však dosud není ukončen, a naopak byla postupem času přijata legislativní opatření,²⁶⁰ která mají horníkům zajistit i nadále právo na dřívější odchod do starobního důchodu. Kromě toho se ze strany různých zájmových skupin objevují požadavky na to, aby v rámci prvního důchodového pilíře byla zakotvena možnost snížení důchodového věku pro osoby vykonávající některé další fyzicky náročné profese. Politická reprezentace na tyto náměty reaguje vstřícně. Od roku 2023 platí zvláštní úprava pro zdravotnické záchranáře a členy jednotky hasičského záchranného sboru podniku. Od roku 2025 byla tato výhoda rozšířena též na osoby vykonávající práce zařazené do 4. kategorie prací podle zákona o ochraně veřejného zdraví. I nadále se však vedou diskuse o rozšíření tohoto okruhu na další skupiny zaměstnanců. Zásada jednotnosti je tedy až dosud relativizována řadou výjimek a zdá se, že tomu tak bude i v budoucnu, a to ve větším rozsahu.

²⁵⁹ § 9 ScZabPūs.

²⁶⁰ Srov. nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, a později zákon č. 213/2016 Sb.

Charakteristickým rysem českého důchodového pojištění je *povinná účast* při splnění zákonem stanovených podmínek. To například znamená, že občan se nemůže vyvázat z důchodového pojištění (podat žádost o vynětí ze systému) a přestat platit pojistné, a to i kdyby měl dostatečné příjmy k zajištění svého stáří. Na druhé straně, pokud konkrétní osoba podmínky pro povinnou účast nesplňuje (typicky nevykonává výdělečnou činnost), není povinna platit pojistné. Za účelem získání budoucího nároku na starobní důchod má však možnost přihlásit se k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění a na svůj budoucí důchod si přispívat tímto způsobem. Povinná příspěvková účast vystihuje samou podstatu důchodového pojištění jakožto pojištění sociálního, tj. veřejného. K ilustraci rozdílu mezi veřejným a soukromým pojištěním lze odkázat na velmi výstižnou předválečnou odbornou literaturu, kterou zmiňuje ve své judikatuře i Ústavní soud ČR.

14

Z judikatury/literatury:²⁶¹ „Poukazuje se především na pětidílný Slovník veřejného práva československého, konkrétně na hesla ‚Pojištění soukromé (smluvní)‘ ve svazku III, Brno 1934, str. 147 a násl. a ‚Sociální pojištění‘ ve svazku IV, Brno 1938, str. 343 a násl.; v těchto heslech se například uvádí: ‚Názvem pojištění soukromé rozumíme veškeré druhy pojišťování založené na soukromoprávním smluvním poměru zúčastněných stran na rozdíl od tzv. pojištění sociálního. ... Oproti soukromému pojištění sociální pojištění má však některé odchylné charakteristické znaky. ... Nejdůležitější pojmový rozdíl mezi soukromým a sociálním pojištěním jest, že soukromé pojištění jest založeno na svobodném rozhodnutí pojištěnce a nositele pojištění, kdežto sociální pojištění jest založeno na příkazu zákonem: kdo spadá v okruh osob, jež zákon zahrnuje do sociálního pojištění, musí býti pojištěn, ať chce či nechce, a nositel pojištění, určený k tomu zákonem, musí pojištění převzít, i když napřed ví, že riziko pojišťovací s tímto pojištěním spojené jest příliš velké, nežli aby mohlo být vyváženo individuálním pojistným.“

Dalším základním principem důchodového pojištění je *obligatornost dávek* důchodového pojištění, tj. při splnění stanovených podmínek vzniká na důchod z důchodového pojištění právní nárok, a to zcela bez ohledu na celkovou finanční situaci žadatele či jeho celkové majetkové poměry. Naopak při nesplnění zákonných podmínek nárok na dávku vzniknout nemůže, a to i kdyby byl žadatel ve finanční tísní. Dávky, které jsou svojí povahou fakultativní (jako byl například v dřívějším důchodovém zabezpečení sociální důchod), současně předpisy o důchodovém pojištění neupravují. Existuje však možnost přiznání důchodu osobě, která nesplňuje zákonem stanovené podmínky, a to na základě mimořádného opatření ministra v rámci tzv. odstranění tvrdosti zákona ve zřetele hodných případech.

15

Na princip obligatornosti dávek navazuje *zajištění soudní ochrany*, neboť ve věcech důchodového pojištění se obdobně jako na jiných úsecích státní správy uplatňuje možnost soudního přezkumu (v rámci správního soudnictví) rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení a ostatních platců důchodů, která se týkají důchodů z důchodového pojištění; v první instanci je přitom příslušný krajský soud.

16

Důchody z důchodového pojištění jsou *garantovány státem*, neboť výdaje na důchodové pojištění jsou součástí výdajů státního rozpočtu (pojistné na důchodové pojištění se však vede na samostatném účtu státního rozpočtu a v zákoně o státním rozpočtu se uvádí také jako samostatná položka příjmů státního rozpočtu²⁶²). Případný kladný rozdíl mezi vybraným pojistným a výdaji na důchody v kalendářním roce se převádí na zvláštní účet rezervy důchodového pojištění (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů). Je-li naopak rozdíl mezi vybraným pojistným a výdaji na důchody záporný, hradí se tento deficit z jiných zdrojů státního rozpočtu, tedy z prostředků vybraných v rámci daňového mixu. Tím je zajištěn v podstatě „trvalý dostatek“ prostředků na financování důchodů. Důchodové pojištění navíc provádějí orgány státní správy; garance státu by však nejspíše

17

²⁶¹ Pl. ÚS 8/07, bod 58.

²⁶² § 2 SeZabPüs, § 7 odst. 1 písm. b) a § 36 odst. 3 RozPr.

musela být zachována i v případě, že by důchodové pojištění prováděla veřejnoprávní instituce (například sociální pojišťovna), neboť nelze ponechat pojištěnce bez důchodu, na kterém jsou existenčně závislí.

- 18 Na důchodové pojištění se platí *stanovené pojistné*. Pojistné se určuje z příslušného vyměřovacího základu, který pak slouží též ke stanovení základu pro výpočet důchodů; přitom se však nevychází plně z vyměřovacího základu pro pojistné, nýbrž se uplatňuje stanovený způsob redukce prostřednictvím dvou hranic. *Princip zásluhovosti* je tedy z hlediska výše „pojistného plnění“ (tj. důchodu) uplatňován v omezené míře (pouze u příjmů do cca 44 % průměrné mzdy se redukce uplatňuje v relativně malé míře). Sazba pojistného na důchodové pojištění činí obecně 28 % z vyměřovacího základu; má-li pojištěnec zaměstnavatele, podílí se na platbě pojistného na důchodové pojištění zaměstnavatel (v tomto případě platí zaměstnavatel 21,5 % a zaměstnanec 6,5 %). Za zaměstnance odvádí pojistné na důchodové pojištění měsíčně jeho zaměstnavatel; OSVČ platí toto pojistné sama, a to formou měsíčních záloh a ročního zúčtování. V některých specifických případech se uplatňují slevy na pojistném. Blíže viz kapitola 9.

- 19 Princip zásluhovosti se uplatňuje nejen ve vztahu ke stanovení výše dávek, ale rovněž v oblasti samotného nároku na dávky. Ten je totiž téměř vždy podmíněn získáním potřebné doby pojištění v zákonem stanoveném rozsahu – jestliže tato podmínka není splněna, nárok na dávku nevznikne, a to ani kdyby příslušný pojištěnec byl předtím pojištěn po relativně dlouhou dobu. Jiným příkladem zásluhovosti může být zkrácení délky potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod u osob, které získaly dostatek tzv. příspěvkových dob, tj. dob spojených s povinností odvádět pojistné do důchodového systému.²⁶³

- 20 V důchodovém pojištění se jako určující a současně limitující faktor uplatňuje *princip solidarity*, a to především pojištěnců s vyššími příjmy s pojištěnci s nižšími příjmy. Tento princip (tzv. příjmová solidarita) se v praxi projevuje především ve způsobu stanovení výše důchodu, neboť základ pro výpočet důchodu se redukuje, tj. nezohledňuje se plně. Každá dávka má dvě složky – základní a procentní výměru, přičemž výše procentní výměry je variabilní (odvislá od příjmů pojištěnce a délky získané doby pojištění), zatímco základní výměra je pro všechny pojištěnce stejná a odvozuje se od všeobecné průměrné mzdy; proto bývá procentní výměra nazývána zásluhovou složkou a základní výměra solidární složkou.

- 21 Dále se v důchodovém pojištění uplatňuje solidarita osob ekonomicky aktivních s osobami, které pobírají důchody, neboť vybrané pojistné na důchodové pojištění slouží k úhradě vyplácených důchodů; uplatňuje se tedy princip tzv. *průběžného financování* (PAYGO = „pay as you go“), tj. vybrané pojistné se průběžně spotřebovává a nevytvářejí se kapitálové fondy. Někdy se hovoří též o tzv. mezigenerační solidaritě.

Z judikatury: „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, pocítovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo

²⁶³ Pro nárok na tzv. řádný starobní důchod v roce 2026 je (podle § 29 odst. 1 PojDůch) třeba získat 35 roků pojištění – kombinace příspěvkových a náhradních dob, anebo alternativně alespoň 30 roků tzv. příspěvkových dob [§ 29 odst. 3 písm. a) PojDůch].