



Vaše značka 480 614 073
Sp. zn. 1978/2023/VOP/JMA
Č. j. KVOP-9902/2024
Datum 12. března 2024

Vážený pan
Mgr. František Boháček
ústřední ředitel
Česká správa sociálního zabezpečení
Křížová 25
225 08 Praha 5

Vážený pane ústřední řediteli,

obdržel jsem vyjádření ředitelky sekce pro řízení úřadu České správy sociálního zabezpečení¹ ke zprávě o šetření, kterou jsem vydal po prošetření podnětu paní A. A., nar. xxx, bytem xxx (stěžovatelka).

Ve zprávě o šetření jsem konstatoval, že ČSSZ pochybila, když uložila stěžovatelce povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu poukázaném na účet jejího bývalého manžela z titulu, že stěžovatelka byla disponentkou prostředků na tomto účtu. ČSSZ totiž nezjistila, že by dispoziční právo stěžovatelky ještě trvalo v den vzniku přeplatku – připsání nenáležející dávky důchodu na účet.² Po seznámení s vyjádřením ke zprávě o šetření jsem se rozhodl vydat toto **závěrečné stanovisko**, jehož součástí je návrh opatření k nápravě.

Vyjádření ke zprávě o šetření

Ve vyjádření ke zprávě o šetření rekapituluje ČSSZ důvody zavedení objektivní odpovědnosti osob (disponentů účtu) majících právo disponovat s peněžními prostředky na účtu důchodce za vrácení vyplacených splátek důchodu, které z důvodu úmrtí důchodce již nenáležely. Smyslem úpravy účinné ode dne 1. 1. 2012 bylo (s ohledem na složitě a často zcela nemožné vymáhání v rámci řízení o pozůstalosti, popř. v jiném občanskoprávním řízení) především zvýšení návratnosti vyplacených nenáležejících dávek důchodového pojištění, tedy finančních prostředků státu.

Velmi často totiž docházelo k situacím, kdy připsanou nenáležející splátku důchodu či její část nemohla banka plátcí důchodu vrátit z důvodu nedostatku finančních prostředků na účtu – ať už proto, že finanční prostředky byly z účtu zemřelého po připsání nenáležející splátky odčerpány, nebo v důsledku kontokorentu, kdy byl na předmětném účtu ještě před připsáním nenáležející splátky záporný zůstatek. V obou případech pak nedostatek finančních prostředků na účtu zemřelého může být zapříčiněn finančními transakcemi nejen samotného majitele účtu (důchodce), nýbrž i disponentů účtu, a to včetně takových transakcí, které byly uskutečněny před připsáním nenáležející splátky důchodu³ (vyjádření

1 Vyjádření ze dne 8. 1. 2024, č. j. 10000/9306401/23/603/5584.

2 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. 11. 2023, č. j. KVOP-42804/2023, sp. zn. 1978/2023/VOP/JMA.

3 Např. dojde-li k odčerpání finančních prostředků po připsání nenáležející splátky důchodu na základě trvalého příkazu zřízeného disponentem účtu ještě před připsáním této dávky důchodového pojištění, resp. před zrušením jeho dispozičního oprávnění. Obdobně poměrně časté jsou situace, kdy disponent účtu svými výběry či platbami (v období platného oprávnění disponovat s peněžními prostředky na účtu) zapříčiní

ČSSZ uvádí, že i z účtu bývalého manžela stěžovatelky byly v době po jeho úmrtí, ale před zrušením dispozičního oprávnění stěžovatelky, a tedy i před připsáním nenáležející splátky důchodu, provedeny transakce typu výběru hotovosti a platby kartou).

Cílem přijaté právní úpravy založené na objektivní odpovědnosti vymezených osob mělo být to, aby bez dalšího podrobnějšího šetření konkrétních okolností, zapříčiňujících neschopnost banky vrátit poukázanou nenáležející dávku důchodového pojištění, odpovídaly za vrácení této dávky osoby, které zpravidla měly z vyplacené nenáležející dávky určitý majetkový prospěch nebo které způsobily či mohly způsobit, že nenáležející splátka důchodu nemohla být vrácena. Tyto osoby mají případně právo na regresní náhradu vůči skutečně obohaceným osobám, zatímco plátce důchodu je v možnostech vymáhání vyplacených nenáležejících dávek důchodového pojištění vůči jiným osobám omezen.

Závěr mé zprávy o šetření považuje ČSSZ za zúžení odpovědnosti disponenta účtu (tím, že by jeho dispoziční oprávnění muselo trvat i ke dni připsání nenáležející splátky na účet zemřelého oprávněného). Pak by podle vyjádření nebyl naplněn smysl předmětného ustanovení. Na jednu stranu by i v takovém případě nebyla zpochybněna objektivní odpovědnost disponenta účtu, pokud by k odčerpání finančních prostředků došlo nezávisle na jeho jednání např. v důsledku trvalých příkazů zřízených majitelem účtu a provedených třeba až po zrušení dispozičního oprávnění. Na druhou stranu by to však znamenalo, že by disponent účtu za vrácení vyplacených částek neodpovídal, ani pokud by svým nakládáním s finančními prostředky na účtu před připsáním nenáležející splátky dávky důchodového pojištění nemožnost následného vrácení této dávky skutečně přímo zavinil (přitom takové zavinění v případě objektivní odpovědnosti ani není jejím nutným předpokladem).

Ředitelka sekce pro řízení úřadu ČSSZ podotýká, že situace, kdy neprodleně po úmrtí oprávněného zpravidla příbuzný (disponent účtu na základě svého oprávnění či jiná osoba protiprávně) vybere či přepošle finanční prostředky z daného účtu, čímž vratku v budoucnu připsané splátky důchodu znemožní, jsou velmi časté. Ojediněle, ale s velmi vysokými částkami přeplatků, pak ČSSZ řešila případy, kdy po úmrtí důchodce v zahraničí, které nebylo nahlášeno (resp. nebyl nahlášen ani pobyt důchodce mimo Českou republiku), byly dlouhodobě vyplácené nenáležející dávky důchodového pojištění převedeny trvalými příkazy na jiný účet. Vyjádření uvádí, že podle mého výkladu by byl případný disponent účtu, který by po úmrtí majitele účtu zřídil trvalé příkazy ve prospěch svého účtu a vzápětí své dispoziční oprávnění zrušil, zbaven povinnosti vrátit následně vyplacené nenáležející dávky.

V tomto kontextu ČSSZ tedy obecně zjišťuje vždy existenci osoby s dispozičním oprávněním již ke dni úmrtí důchodce (majitele účtu), nikoli jen ke dni připsání nenáležející splátky. Tato praxe vycházející z výše uvedeného smyslu předmětné právní úpravy nebyla zpochybňována.

Vyjádření ČSSZ závěrem poukazuje na novou úpravu účinnou ode dne 1. 1. 2024. Klade se v ní ještě více důraz na vrácení splátek důchodu, které z důvodu úmrtí důchodce již nenáležely, a to výslovným stanovením povinnosti bankám tyto splátky vrátit a zákazem jejich použití na úhradu vlastních pohledávek vůči majiteli účtu. Znamená to mimo jiné,

či zvýší záporný zůstatek na účtu zemřelého důchodce ještě před připsáním nenáležející splátky důchodu, což vede k tomu, že ta následně nemůže být bankou vrácena v plné výši či vůbec.

že banky budou muset splátky dávek důchodového pojištění, které z důvodu úmrtí již nenáleží, vracet plátcům důchodu i v případě záporných zůstatků na účtech; odpovědnost disponenta účtu se tak obecně zúží.⁴

Závěrečné hodnocení

Právní názor, z něž jsem vyšel při formulaci závěru zprávy o šetření stěžovatelčina podnětu, vyslovil Krajský soud v Praze. Zjišťoval tehdy při zkoumání skutkového stavu, kdo byl disponentem účtu zemřelého v době připsání přeplatku na tento účet; **postup ČSSZ, která zjistila pouze disponenta ke dni úmrtí majitele účtu, mu nedostačoval.** Soud vyšel z účelu předmětného ustanovení zákona o důchodovém pojištění, který rozvedly rozsudky Nejvyššího správního soudu, jež citoval.⁵ Nebylo podle něj rozumně odůvodněno nárokovat vrácení přeplatku na starobním důchodu po osobě, která sice měla ke dni úmrtí majitele účtu (důchodce) dispoziční oprávnění k účtu, ovšem v době, kdy byla na účet zemřelého důchodce neprávem vyplacena další dávka důchodu, a vznikl tak přeplatek na důchodu, již dispoziční oprávnění neměla. Taková osoba totiž v době vzniku přeplatku na důchodu již nebyla držitelem oprávnění disponovat s peněžními prostředky na účtu, a nelze tak vůči ní legitimně dovozovat, že s přeplatkem mohla nakládat. Soud proto doplnil dokazování o další vyjádření banky a postup ČSSZ potvrdil až poté, kdy zjistil, že dispoziční právo k účtu trvalo i v den připsání nenáležející dávky na účet.⁶

Ve vysvětlení, proč se ČSSZ v šetřeném případě neztotožnila s citovaným právním názorem, poukazuje na smysl a cíl rozhodné právní úpravy. Smyslem úpravy je podle ČSSZ především zvýšení návratnosti vyplacených nenáležejících dávek důchodového pojištění, tedy finančních prostředků státu. Cílem úpravy založené na objektivní odpovědnosti vymezených osob má být, aby bez dalšího podrobnějšího šetření konkrétních okolností, zapříčiňujících neschopnost banky vrátit poukázanou nenáležející dávku důchodového pojištění, odpovídaly za vrácení této dávky osoby, které zpravidla měly z vyplacené nenáležející dávky určitý majetkový prospěch nebo které způsobily či mohly způsobit, že nenáležející splátka důchodu nemohla být vrácena.

Na rozdíl od zprávy o šetření neobsahuje vyjádření ČSSZ odkaz na pramen, ze kterého čerpala poznatky o smyslu a cíli rozhodné právní úpravy. Důvodové zprávy, jež obvykle bývají zdrojem poznatků o vůli zákonodárce,⁷ takovým pramenem zjevně nebyly, protože důvody přijetí dané právní normy (a jejich pozdějších novel) uvádějí jinak.⁸ Není pravda,

4 Vyjádření ze dne 8. 1. 2024, č. j. 10000/9306401/23/603/5584.

5 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 Ads 58/2014–35, ze dne 21. 1. 2016, č. j. 9 Ads 183/2015–29, a ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 Ads 107/2015–23.

6 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2016, č. j. 43 Ad 6/2014–28.

7 Wintr, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2019, s. 155.

8 Podle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a některé další zákony, se předmětné ustanovení zavádělo kvůli potřebě odstranit zvýhodnění bezhotovostní formy výplaty důchodu oproti výplatě důchodu v hotovosti, kde ke vzniku přeplatku vyplacením nenáležejícího důchodu po úmrtí důchodce nemůže dojít. Dále viz důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 259/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a další související zákony: „Na základě poznatků z praxe se upravuje postup při vyplácení důchodu na účty, aby byly pokryty všechny případy, tj. včetně změn čísla účtů a změn v osobě příjemce důchodu, a situace, kdy byl důchod vyplacen na účet před úmrtím oprávněného, přičemž splátka důchodu byla z technických důvodů na účet odeslána před datem její splatnosti. Výslovně se zavádí nová možnost vyplácení důchodu na účet oprávněného, má-li k tomuto účtu zákonný zástupce dispoziční právo.“ Pro úplnost ještě uvádím dostupný komentář k ustanovení § 64 zákona o důchodovém pojištění ve Voříšek, V.

že z tvrzeného smyslu úpravy vycházející praxe, podle které by dostačovalo zjišťovat osobu disponující s peněžními prostředky na účtu oprávněného jen ke dni úmrtí důchodce, nebyla zpochybňována – citované rozsudky dokládají, že správní soudy se již touto problematikou zabývaly, přičemž zjišťování osoby s dispozičním právem k účtu oprávněného jen ke dni jeho smrti podle nich nedostačuje.⁹

I kdybych uznal, že smysl a cíl právní úpravy objektivní odpovědnosti disponenta uváděné ČSSZ odpovídají jejímu účelu, jak jej našel krajský soud, zůstává rozhodující rozpor v tom, že z nich ČSSZ vyvozuje zcela opačný závěr. Rovněž mé hodnocení ze zprávy o šetření podle ČSSZ neodpovídá smyslu rozhodné právní úpravy, byť ale zcela vychází z citovaného právního názoru krajského soudu. Zaměřil jsem se proto na argumenty, jimiž ČSSZ ve vyjádření ke zprávě o šetření odůvodňuje svůj závěr. Zaujímám k nim následující stanovisko.

Disponent účtu má podle vyjádření právo na regresní náhradu vůči skutečně obohaceným osobám, zatímco plátce důchodu je v možnostech vymáhání vyplacených nenáležejících dávek důchodového pojištění vůči jiným osobám omezen. K tomu uvádím, že právo ochuzeného na vydání bezdůvodného obohacení (a možnosti jeho vymáhání) bude stejné, ať už bude ochuzeným disponent, jenž musel ze zákona vydat nenáležející splátku důchodu, anebo plátce důchodu, není-li disponenta ani dalších osob objektivně odpovídajících podle zákona.

Dále ČSSZ ve vyjádření konstruuje situace, kdy by při aplikaci mého závěru disponent účtu za vrácení vyplacených částek neodpovídal, ani pokud by svým nakládáním s finančními prostředky na účtu před připsáním nenáležející splátky dávky důchodového pojištění nemožnost následného vrácení této dávky skutečně přímo zavinil.¹⁰ Podle mého výkladu by byl případný disponent účtu, který by po úmrtí majitele účtu zřídil trvalé příkazy ve prospěch svého účtu a vzápětí své dispoziční oprávnění zrušil, zbaven povinnosti vrátit následně vyplacené nenáležející dávky.¹¹ K těmto argumentům mi nezbývá než poukázat na předmětné rozhodné znění úpravy § 64 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění, dle kterého objektivní odpovědnost za vrácení přeplatku vzniká osobě v právním postavení disponenta účtu přímo ze zákona, nezávisle na jejím vlastním jednání (ať už by bylo protiprávní, nebo po právu), na zavinění atd.¹² Na tuto povinnost disponenta nemají žádný vliv ani smlouvy o kontokorentu či jiná soukromoprávní ujednání, která uzavřel zemřelý s bankou ohledně jejich vztahu. I kdyby disponent převedl před zrušením svých dispozičních práv prostředky z nenáležející splátky důchodu na svůj účet, nepřestal

Zákon o důchodovém pojištění. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012: „Účelem je, aby bylo zajištěno vrácení částek důchodu poukázaných na účet, které však z důvodu úmrtí důchodce již nenáleží.“

9 Citovaný rozsudek krajského soudu obstál při svém přezkumu v řízení o kasační stížnosti. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 3 Ads 165/2016–21.

10 Podle ČSSZ jsou časté situace, kdy neprodleně po úmrtí oprávněného zpravidla příbuzný (disponent účtu na základě svého oprávnění či jiná osoba protiprávně) vybere či přepoše finanční prostředky z daného účtu, čímž vratku v budoucnu připsané splátky důchodu znemožní.

11 Vyjádření uvádí ojedinělé případy řešené ČSSZ, avšak s velmi vysokými částkami přeplateků, kdy po úmrtí důchodce v zahraničí, které nebylo nahlášeno (resp. nebyl nahlášen ani pobyt důchodce mimo Českou republiku), byly dlouhodobě vyplácené nenáležející dávky důchodového pojištění převedeny trvalými příkazy na jiný účet.

12 Ani samotnému plátcí důchodu není ze zákona uložena povinnost zjišťovat, jak se věci vskutku udály a kdo skutečně částku z účtu vybral. Viz bod 19 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 Ads 58/2014–35.

by odpovídat za jejich vrácení, jak ČSSZ ve vyjádření nesprávně uvádí – odpovídal by jen v jiném právním režimu, než je § 64 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění. Ve zprávě o šetření jsem se však vyjadřoval k situaci stěžovatelky, v jejímž případě se nejednalo o zřizování trvalých příkazů třetí osobou ani o úmrtí důchodce v zahraničí, proto se k těmto argumentům již dále nevyjadřuji.

Shrnuji, že ani po seznámení s vyjádřením ČSSZ nemám důvod ustoupit z právního hodnocení zprávy o šetření, nadále je považuji za správné a v souladu s dosavadní soudní judikaturou, které by se měly držet i orgány veřejné správy. Zákonodárce má možnost prostředky veřejného práva upravit povinnost vrátit přeplatek na důchodu způsobem, jaký učinil. I veřejné právo chrání právní jistotu adresátů tím, že správní orgány nesmějí postupovat nad jeho rámec.¹³ Nelze jej vykládat v neprospěch adresátů jako *bianco šek*, který dává volné pole působnosti orgánům sociálního zabezpečení ukládat povinnost vrátit přeplatek disponentům účtu zemřelého bez ohledu na to, zda ti vůbec byli disponenty ještě v době, kdy přeplatek vznikl.

Návrh opatření k nápravě

Na základě výše uvedeného a v souladu s ustanoveními § 18 odst. 2 a § 19 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv¹⁴ Vám navrhuji jako efektivní a proveditelné opatření k nápravě, aby ČSSZ neprodleně zahájila řízení o přezkoumání obou rozhodnutí, kterými stěžovatelce uložila povinnost vrátit přeplatek a zamítla její námitky. V rámci přezkumného řízení ČSSZ opatří sdělení banky o tom, kdo byl disponentem účtu v době připsání nenáležícího důchodu. Jestliže ČSSZ z takového sdělení zjistí, že stěžovatelka už ke dni připsání důchodu nebyla disponentkou prostředků na účtu, zruší rozhodnutí, kterým stěžovatelce uložila povinnost vrátit přeplatek.

Vážený pane ústřední řediteli, poprosil bych Vás o vyjádření, jaké opatření k nápravě ČSSZ provedla. Své vyjádření, prosím, zašlete do 30 dnů od doručení tohoto závěrečného stanoviska.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

13 Ve smyslu článku 2 odst. 3 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, a článku 2 odst. 2 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

14 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.