

## ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká (soudce zpravodaj), Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická mimo ústní jednání se souhlasem účastníků ve věci návrhu **Krajského soudu v Ostravě**, za který jedná soudkyně JUDr. Bohuslava Drahošová, na zrušení ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení,

t a k t o :

**Ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění,  
se r u š í d n e m 30. 9. 2011.**

O d ů v o d n ě n í

I.

**Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele**

1. Ústavní soud obdržel dne 13. 4. 2007 návrh, kterým se Krajský soud v Ostravě (dále „navrhovatel“ nebo též „krajský soud“) v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhal zrušení části ustanovení § 15 věty druhé zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném ke dni 29. 5. 2006, vyjádřené slovy „do 21 800 Kč“ a dále slovy „a z částky osobního vyměřovacího základu nad 21 800 Kč se počítá 10 %“; jako alternativní petit přitom navrhovatel navrhl zrušení ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
2. V návrhu na zahájení řízení navrhovatel uvedl, že v právní věci K. S. byl rozhodnutím ze dne 29. 5. 2006 (číslo 480 506 088) žalobci přiznán od 1. 2. 2006 plný invalidní důchod podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. ve výši 13 346 Kč měsíčně s odůvodněním, že důchod je tvořen základní výměrou, která činí 1 470 Kč měsíčně a

procentní výměrou, která činí 11.876 Kč. Tato procentní výměra byla vypočtena z osobního vyměřovacího základu, zjištěného za roku 1986 až 2005 ve výši 68 635Kč.

3. Žalobce napadl u Krajského soudu v Ostravě výši přiznaného důchodu i při vědomí, že jeho výše byla stanovena v souladu s ustanovením § 15 a násl. a § 41 zákona č. 155/1995 Sb., přičemž poukázal na skutečnost, že celková výše přiznaného důchodu činí pouze 19% z jeho příjmu (což nepovažuje za přiměřené hmotné zabezpečení). Jelikož průměrná výše důchodu činila v roce 2004 44% hrubého průměrného příjmu (resp. 57 % čistého průměrného příjmu), měl žalobce za to, že jemu přiznaný důchod zakládá naprostou nerovnost jeho osoby k ostatním poživatelům důchodového systému. V žalobě podané u krajského soudu namítl žalobce nesoulad ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. s ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť v tomto ustanovení stanovená redukce příjmu pro výpočet procentní výměry důchodu jej má znevýhodňovat a zakládat jeho nerovné postavení.
4. U krajského soudu napadené rozhodnutí považuje navrhovatel za správné, pokud se jedná o způsob výpočtu a zápočet odpracovaných let. Navrhovatel nicméně dospěl k závěru, že ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění nemůže obstát, neboť je neústavní, jelikož jsou tímto ustanovením poškozeni pojištěnci s vyššími příjmy, tedy ty osoby, jejichž příjem přesahuje základní stanovenou částku osobního vyměřovacího základu. Pro zaměstnance navíc na rozdíl od osob samostatně výdělečně činných není stanoven žádný maximální limit vyměřovacího základu.
5. Navrhovatel připomíná, že podle názvu zákona se jedná o pojištění, tedy o právní institut, který v každém právním státě má svůj ustálený obsah. Pojištěný přenáší svá rizika za úplatu na jiný subjekt, který toto riziko přejímá a za určité situace je vázán k poskytnutí stanoveného plnění. Se zaplaceným pojistným proto musí být zacházeno jako s pojistným, nikoli jako s daní. U pojistného by přitom dle navrhovatele relace mezi zaplaceným pojistným a plněním měla být zřetelná a přiměřená. Navrhovatel zdůrazňuje, že aplikací zejména druhé redukční hranice dochází k podstatnému snížení výpočtového základu, aniž by byla zřejmá úvaha zákonodárce o legitimním cíli a smyslu takové právní úpravy. Faktickým výsledkem uplatnění uvedených redukcí je to, že čím je vyšší suma zaplaceného pojištění, tím je relativně nižší vyplácený důchod.
6. Napadené ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. není dle navrhovatele ustanovením, které by nerovnosti odstraňovalo, ale naopak ustanovením, které flagrantní nerovnosti mezi pojištěnými zjevně zakládá. V žádném případě nelze dovodit vztah přiměřenosti. Je proto dle mínění navrhovatele třeba posoudit, zda jsou důvody pro takový postup objektivní a zda jsou k tomu použité prostředky přiměřené. Pominout přitom dle navrhovatele nelze, že kritérium přiměřenosti zvoleného prostředku (míra redukce) v dané právní úpravě zcela absentuje, přičemž stanovené redukční hranice a procentní sazby nesou znaky čiré libovůle zákonodárce. Redukce by měla být pro všechny pojištěné stejná; právní stát se nemůže prohlašovat za nositele pojištění a současně vybrané prostředky rozdělovat způsobem, že těm, kteří do systému přispěli nejvíce, nezaručuje mnohdy ani 20 % jejich původního měsíčního příjmu, ze kterého bylo pojištění vybráno.
7. Navrhovatel dále konstatuje, že princip solidarity není konkrétním právním institutem, z něhož by vyplývala určitá práva a povinnosti. Solidaritou se rozumí pocit sounáležitosti k určitému celku, soudržnost, pospolitost, ochota k vzájemné pomoci a podpoře. Jedná se nepochybně o princip eticky zcela akceptovatelný, který však sám o sobě k odůvodnění a k akceptaci výše uvedeného rozdílného zacházení nepostačuje. Solidarita se dostatečně a

výrazně projevuje již tím, že platby pojištění se odvíjejí důsledně od výše platu. Systém zajišťuje dostatečně i obecnou mezigenerační solidaritu a jde dokonce tak daleko, že vyžaduje, aby do tohoto systému přispívali i ti, kteří již z něho nemohou v podstatě očekávat žádné nové plnění (pracující důchodci).

8. V závěru návrhu navrhovatel uvádí, že ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je dle jeho názoru rozporné s článkem 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s článkem 1 Listiny, neboť zjevně nepřiměřeným způsobem diskriminuje značnou část pojištěných.

## II.

### Vyjádření účastníků řízení

9. Ústavní soud zaslal v souladu s ustanovením § 42 odst. 3, 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, předmětný návrh k vyjádření Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky a vyžádal si i písemné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí (ve smyslu § 48 odst. 1, 2 zákona o Ústavním soudu).
10. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření nejprve poukázala na skutečnost, že v rámci legislativního procesu na půdě dolní sněmovny nebyla ve vztahu ke znění ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. vznesena žádná věcná námitka. Během obecné rozpravy ke sněmovnímu tisku č. 1574 byly dne 29. 6. 1995 vzneseny dva pozměňovací návrhy (Dalibora Štambery a Jaroslava Štrajta) ohledně znění ustanovení § 15, které se oba dotýkaly toliko výše jednotlivých redukčních hranic, nikoliv jejich procentuálních hodnot. Sněmovní tisk č. 1574 byl poté schválen i s pozměňovacím návrhem poslance Dalibora Štambery. V závěru svého vyjádření Poslanecká sněmovna konstatuje, že zákon č. 155/1995 Sb. byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů.
11. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření připomněl, že zákon č. 155/1995 Sb. byl přijat Poslaneckou sněmovnou ještě před ustavením Senátu, poukázal nicméně na fakt, že uvedený zákon byl sice již mnohokrát novelizován (jedná se o necelé čtyři desítky novelizací), ovšem žádná novelizace se netýkala napadeného ustanovení § 15. Ohledně navrhovatelovy námítky, že „pro zaměstnance na rozdíl od osob samostatně výdělečně činných není stanoven žádný maximální limit vyměřovacího základu“ poukázal Senát na to, že po podání návrhu byl zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, s účinností od 1. 1. 2008 v ustanovení § 15a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, stanoven maximální limit vyměřovacího základu (i) pro zaměstnance.

## III.

### Stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí

12. Ministerstvo v úvodu svého obsáhlého stanoviska zdůraznilo, že výpočtový základ představuje v zákoně o důchodovém pojištění klíčový institut, bez něhož je tento zákon v podstatě neaplikovatelný. Pro stanovení výpočtového základu jsou přitom podstatné dva prvky, a to osobní vyměřovací základ a tzv. redukční hranice. Redukční hranice stanoví

vláda svým nařízením na základě ustanovení § 107 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, přičemž zákon zvýšení těchto hranic neukládá („vláda může zvýšit“) a ani neurčuje pro jejich stanovení žádné limitující podmínky. Existenci redukčních hranic a úroveň jejich nastavení nelze dle ministerstva posuzovat bez přihlédnutí ke všem souvislostem a návaznostem na ostatní prvky konstrukce výpočtu důchodu, tj. zejména ke způsobu indexace vyměřovacích základů fakticky dosažených v rozhodném období, z něhož se příjmy pro výpočet důchodu zjišťují.

13. Současně ministerstvo rekapitulovalo historický vývoj a upozornilo, že redukční hranice nebyly v českém důchodovém pojištění zavedeny až zákonem o důchodovém pojištění, nýbrž existovaly již téměř 50 let před účinností tohoto zákona, počínaje účinností zákona č. 99/1948 Sb. z. a n., o národním pojištění. Je proto třeba připomenout, že právní úprava z roku 1995 poprvé odstraňuje jedno z dřívějších omezujících opatření spočívající v tom, že se v podstatě k příjmům nad určitou hranici nepřihlíželo vůbec. V této souvislosti se podotýká, že právní předpisy platné před 1. lednem 1996 obsahovaly ještě celou řadu dalších omezení výše důchodu, a to jak pevnou částkou, tak i nejvyšší procentní výměrou, která zákon o důchodovém pojištění nepřevzal. Existence redukčních hranic je proto dle ministerstva jediným „omezujícím“ prvkem v současné konstrukci výpočtu důchodu.
14. Ministerstvo ve svém stanovisku dále odkázalo na mezinárodní srovnání, ve kterém poukázalo jak na skupinu zemí s vysokou (např. Itálie, Finsko, Nizozemí, Estonsko a Chorvatsko) tak s nízkou (např. Velká Británie, Irsko, Dánsko, Belgie či Švýcarsko) mírou ekvivalence přiznaného důchodu a příjmu před odchodem do důchodu.
15. Pozornost věnovalo ministerstvo i otázce charakteru důchodového pojištění, přičemž poukázalo na skutečnost, že je všeobecně uznáván rozdílný charakter sociálního a soukromého pojištění. Hlavní rozdíly mezi „sociálním pojištěním“ (jak lze označit sociální systémy) a „komerčním pojištěním“ (jak lze označit ostatní druhy pojištění) jsou: a) sociální pojištění je založeno především zákonem, zatímco komerční pojištění vzniká na smluvním principu; b) sociální pojištění je za podmínek stanovených zákonem zásadně povinné, zatímco komerční pojištění je především dobrovolné; c) plnění v oblasti sociálního pojištění je stanoveno parametricky (nikoli individuálně) zákonem (často jiným, než kterým jsou stanovena pravidla plateb pojistného), zatímco pojistné plnění v komerčním pojištění je určeno v konkrétní individuální smlouvě nebo z ní aspoň vyplývá; d) na platbách pojistného v sociálním pojištění se nepodílejí jen osoby tohoto pojistného účastné, nýbrž i jejich zaměstnavatelé; e) plnění ze strany státu (prostřednictvím plátců důchodu) není zpravidla závislé na zaplacení pojistného, neboť pojištěnci, kteří jsou účastní důchodového pojištění ze závislé činnosti, jsou sice poplatníky tohoto pojistného, nikoli však jeho „faktickými plátcí“; f) v sociálním pojištění se uplatňuje řada sociálních a ochranných prvků, které výrazně modifikují vztah mezi dosahovanými příjmy (zaplaceným pojistným) a výší dávky a podmínkami nároku na dávku (důchod); jde zejména o instituty náhradních dob pojištění (kdy se neplatí žádné pojistné), vyloučených dob při výpočtu osobního vyměřovacího základu, dopočtených dob pro nárok na invalidní důchody a zaručené minimální výše důchodů. Z uvedených důvodů dopívá ministerstvo k závěru, že nelze souhlasit s tvrzením, že se zaplaceným pojistným musí být zacházeno jako s pojistným, nikoli jako s daní. Zaplacení pojistného má v sociálním pojištění zcela jiný význam a dopad než v pojištění komerčním.
16. V další části svého stanoviska se ministerstvo zabývalo principem solidarity. Ve vztahu k tzv. mezigenerační solidaritě ministerstvo konstatuje, že věk odchodu do starobního

důchodu se sice v posledních letech zvyšuje, přibližně dosahuje rychlosti prodlužování naděje dožití, nicméně je každoročně vypláceno více starobních důchodů, což ovlivňuje výdaje důchodového pojištění. Částka vyplacená na starobních důchodech tak v uplynulých letech rostla rychleji než počet starobních důchodů. Ohledně solidarity v rámci (dané) generace ministerstvo uvádí, že solidarita ekonomicky aktivních s ekonomicky neaktivními občany se projevuje především prostřednictvím náhradních dob pojištění. Jde o doby, které se pro účely důchodového pojištění zohledňují, přestože se za ně neodvádí pojistné ani žádné jiné platby. S existencí náhradních dob pojištění souvisí navíc tzv. vyloučené doby; jde v podstatě o náhradní doby pojištění, které spadají do rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu.

17. Důležitou složku solidarity v rámci generace potom představuje dle ministerstva tzv. příjmová solidarita, jež vede k vyšší míře náhrady předdůchodových příjmů u osob s dlouhodobě nízkými příjmy s tím, že se zvyšujícími se příjmy míra náhrady klesá. Uplatnění principu solidarity v důchodovém pojištění umožňuje zabránit sociálnímu vyloučení některých skupin obyvatel a jejich ohrožení chudobou. V této souvislosti ministerstvo zdůrazňuje, že s přihlédnutím k obecné úrovni příjmů obyvatel ČR a ve vztahu k cílům spočívajícím v zajištění prevence sociálního vyloučení, v udržení životní úrovně důchodců a v podpoře solidarity v rámci generace i mezi generacemi je situace důchodců přiměřená. ČR patří k zemím s velmi nízkou mírou chudoby.
18. Příjmová solidarita se projevuje v celé konstrukci výpočtu důchodu. Výše příjmů pro výpočet důchodu se nezjišťují za celé období ekonomické aktivity, ale pouze z určité části, do které nespadá období na jejím počátku, kdy jsou příjmy zpravidla nižší. Výrazem solidarity je i to, že se pro stanovení výše procentní výměry důchodu neberou v úvahu skutečně dosažené vyměřovací základy (hrubé příjmy), z nichž také bylo odvedeno pojistné, ale tzv. roční vyměřovací základy, což jsou v podstatě skutečně dosažené vyměřovací základy vynásobené koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, čímž je zajištěno zachování úrovně příjmů dosažených v konkrétním kalendářním roce rozhodného období vzhledem k roku přiznání důchodu.
19. Významným projevem solidarity v rámci výpočtu důchodu jsou podle ministerstva právě redukční hranice, pomocí nichž se z osobního vyměřovacího základu zjišťuje výpočtový základ pro stanovení procentní výměry důchodu. Současně ministerstvo připomíná, že se základní důchodové pojištění výrazně podílí na snižování chudoby starší generace, což je také jedním z jeho základních cílů. Zrušení redukčních hranic by tuto současnou situaci podstatně zhoršilo, protože redukční hranice jsou prvkem, který zásadním způsobem ovlivňuje úroveň solidarity v základním důchodovém pojištění. S odkazem na nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/94 přitom ministerstvo dovozuje, že je na zákonodárci, zda důchodový systém upřednostňuje ekvivalenci, nebo solidaritu.
20. V další části svého stanoviska se ministerstvo vyjádřilo k otázce náhradového poměru, přičemž připomnělo, že snižování náhradového poměru nepatřilo mezi tzv. stabilizační opatření. Otázku případného zvyšování tohoto poměru je proto třeba posuzovat též vzhledem k celkovému budoucímu vývoji bilance důchodového systému. Náhradový poměr závisí v každém státě na celé řadě faktorů. Jedná se o bilanci příjmů a výdajů důchodového systému (včetně prognóz), sazby pojistného na důchodové pojištění, celkovou míru daňového a odvodového zatížení obyvatel a zaměstnavatelů, rozsah podpory doplňkových důchodových systémů, historický vývoj důchodového systému, rozsah důchodově pojištěných osob a okruh poplatníků pojistného na důchodové pojištění,

význam příjmů důchodového pojištění pro finanční zajištění obyvatel a celkovou úlohu důchodového systému ve společnosti (včetně míry solidarity). S přihlédnutím k těmto faktorům se dovozuje, že v ČR stávající konstrukce výše důchodů a náhradový poměr odpovídají sociálně-ekonomické a politické realitě a že nejsou projevem „čiré libovůle zákonodárce“, který skupinám pojištěnců s vyššími příjmy toliko nechce poskytnout vyšší důchody.

21. Snížení výpočtového základu prostřednictvím redukčních hranic, tj. výpočet důchodů nikoliv ze stoprocentního průměru příjmů zjištěného za rozhodné období, nýbrž z redukovaného průměru, je tedy dle ministerstva dáno celkovým pojetím českého důchodového systému, který vychází z širšího pojetí solidarity v systému, a vzájemným propojením a vyvážeností jednotlivých prvků tohoto systému, zejména rozsahem zápočtu jednotlivých náhradních dob, způsobem zjišťování průměru příjmů za rozhodné období (včetně jejich indexace a redukce), procentní sazbou (1,5 %) z výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění, důchodovým věkem, institutem doložené doby. Je třeba též zdůraznit, že rozsah solidarity v důchodovém systému je celospolečensky uznávaný a je převážnou částí společnosti též vyžadován a že výraznější omezení této solidarity by bylo ze strany převážné části společnosti vnímáno negativně.
22. V závěru svého stanoviska se ministerstvo vyjadřuje k otázce zrušení první a druhé redukční hranice. Zrušení obou redukčních hranic pro redukci osobního vyměřovacího základu při výpočtu důchodu podle § 15 zákona o důchodovém pojištění by se dle ministerstva okamžitě projevilo ve výši nově přiznávaných důchodů, a to skokovým zvýšením jejich průměrné relativní úrovně vůči mzdám ze současných cca 45 % na skoro 80 %. V celkové úrovni důchodů by se zrušení redukčních hranic projevilo postupně, neboť zasáhne pouze důchody nově přiznávané. Nicméně v dlouhodobém horizontu by se zvýšila průměrná úroveň vyplácených starobních důchodů (měřená relací průměrného starobního důchodu k průměrné mzdě) až skoro k 65 % průměrné mzdy. Tento fakt by se negativně projevoval v celkových výdajích na důchody a udržitelnosti celého systému.
23. Zrušení druhé redukční hranice pro redukci osobního vyměřovacího základu při výpočtu důchodu podle § 15 zákona o důchodovém pojištění by se dle ministerstva projevilo ve výši nově přiznávaných důchodů, nicméně toto zvýšení by zvedlo jejich průměrnou relativní úroveň vůči mzdám jen o cca 5 % ze současných 45 % na o něco více jak 47 %. Relativně malé zvýšení úrovně nově přiznávaných důchodů je dáno tím, že jen u necelých 30 % osob, kterým je přiznáván důchod, se osobní vyměřovací základ nachází nad druhou redukční hranicí a posun je pouze z 10 na 30 %. Při zásadní změně redukčních hranic nebo při jejich zrušení by bylo nutné provést analýzu úrovně všech ostatních prvků konstrukce výpočtu důchodu, procentních sazeb za dobu pojištění do dosažení důchodového věku a v době po dosažení důchodového věku a redukce procentní výměry důchodu za předčasný odchod do starobního důchodu. Přehodnotit by dále bylo nutné postavení, resp. úroveň zohlednění tzv. náhradních dob pojištění, které se hodnotí pro účely důchodového pojištění, přestože za ně pojistné ani žádné jiné platby odváděny nejsou.
24. Zrušení redukčních hranic pro redukci osobního vyměřovacího základu při výpočtu důchodu by se ve výši nově přiznávaných důchodů projevilo zvýšením důchodů vyměřených z osobního vyměřovacího základu převyšujících redukční hranici, a pokud by nebylo spojeno se změnami ostatních parametrů ovlivňujících výši důchodu, vedlo by tedy i ke zvýšení výdajů na důchody. Změny v redukčních hranicích by založily nerovnost

mezi jednotlivými skupinami pojištěnců, neboť by se dotkly jen důchodů přiznávaných za účinnosti těchto změn, a není z ekonomického hlediska reálné tyto nerovnosti odstranit. Zrušení ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění by mělo za následek to, že by nebylo možné vyměřovat důchody, resp. by všechny přímé důchody byly vyměřovány jen v minimálních zaručených výších, neboť by byla zrušena definice klíčového prvku pro výpočet procentní výměry důchodů (a ustanovení § 16 až 18 by se tak stala prakticky neaplikovatelná, a tudíž obsoletní), a přijetí nové úpravy by bylo velmi obtížné a stejně by určitá redukce musela být opět přijata, neboť jinak by náhradový poměr (podíl výše důchodu k čisté mzdě) činil více než 90 % (91 až 97 %), což je finančně naprosto nereálné.

25. Nadto ministerstvo připomíná, že překážkou zvýšení redukčních hranic tak, aby se pro výpočet důchodu hodnotil osobní vyměřovací základ ve větším rozsahu, není samotná díkce ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, neboť výši těchto hranic stanoví vláda nařízením, přičemž pro stanovení výše těchto hranic nejsou v zákoně o důchodovém pojištění stanovena žádná kritéria. Tato kritéria jsou však v praxi dána jednak finančními možnostmi systému (včetně vyrovnávání, resp. dorovnávání výše již přiznaných důchodů, aby nevznikaly rozdíly mezi důchody přiznanými v různých obdobích), jednak úlohou redukčních hranic v pojetí českého důchodového systému, a proto nebylo, resp. ani nemohlo být přikročeno k výraznějším změnám ve výši redukčních hranic (teoreticky by bylo možné, aby vláda stanovila druhou redukční hranici ve výši např. 60 000 Kč).
26. V závěru svého stanoviska ministerstvo konstatuje, že návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení slov „do 21 800 Kč“ a slov „a z částky osobního vyměřovacího základu nad 21 800 Kč se počítá 10 %“ v ustanovení § 15 větě druhé zákona o důchodovém pojištění není realizovatelný, neboť tato slova se v platném znění zákona o důchodovém pojištění nevyskytují. V ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění jsou totiž stále částky 5 000 Kč a 10 000 Kč, přičemž tyto částky nebyly žádným jiným zákonem změněny; tyto částky byly sice zvyšovány nařízením vlády, avšak nařízení vlády nepředstavuje přímou novelu zákona. Dále se namítá, že ani částka 21 800 Kč není platná v roce 2009, neboť pro rok 2009 je druhou redukční hranicí na základě nařízení vlády č. 365/2008 Sb. částka 27 000 Kč; i při akceptaci toho, že nařízení vlády přímo noveluje zákon, je zde překážka podle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť napadené znění, tj. částka 21 800 Kč, již pozbylo platnosti (viz nařízení vlády č. 414/2005 Sb., nařízení vlády č. 462/2006 Sb., nařízení vlády č. 257/2007 Sb. a nařízení vlády č. 365/2008 Sb.).

#### IV.

##### **Díkce napadeného ustanovení**

27. Ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. zní: „Výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ (§ 16), pokud nepřevyšuje částku 5 000 Kč. Převyšuje-li osobní vyměřovací základ částku 5 000 Kč, stanoví se výpočtový základ tak, že částka 5 000 Kč se počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu nad 5 000 Kč do 10 000 Kč se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu nad 10 000 Kč se počítá 10 %.“

## V.

**Podmínky aktivní legitimace navrhovatele, přípustnost návrhu**

28. Návrh podal Krajský soud v Ostravě v souvislosti s řízením, které u něho probíhá, přičemž ke zrušení navrhované ustanovení zákona o důchodovém pojištění je jedno z těch, které musí v řízení aplikovat. Jeho aktivní legitimace se tak opírá o ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.
29. Ústavní soud se zabýval i otázkou, zda v návrhu uvedené ustanovení se může stát předmětem řízení ve smyslu ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu i za situace, kdy nařízeními vlády došlo k navýšení tzv. druhé redukční hranice (na což ostatně poukázalo ve svém stanovisku i Ministerstvo práce a sociálních věcí).
30. Navrhovatel navrhuje v první alternativě svého petitu ke zrušení části ustanovení § 15 věty druhé zákona o důchodovém pojištění vyjádřené slovy „do 21 800 Kč“ a slovy „a z částky osobního vyměřovacího základu nad 21 800 Kč se počítá 10 %“. Ústavnímu soudu se tedy k derogaci navrhuje části zákonného ustanovení, v nichž v zákoně č. 155/1995 Sb. byly stanoveny finanční částky, jež byly později ve smyslu ustanovení § 107 odst. 2 téhož zákona nařízeními vlády postupně zvyšovány.
31. Ústavní soud se nicméně nemusel zabývat důsledky postupu vlády ve smyslu uvedeného zmocňovacího ustanovení, tedy otázkou, zda nejsou ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu splněny podmínky pro zastavení řízení, respektive zda je návrh ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu přípustný. Navrhovatel totiž vznesl v podání k Ústavnímu soudu alternativní návrh, přičemž ve druhé variantě navrhl zrušení (celého) ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., Ústavní soud proto neshledal podmínky pro zastavení řízení a považuje návrh za přípustný.

## VI.

**Ústavní konformita legislativního procesu**

32. Ústavní soud dále v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.
33. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR, jakož i z příslušných sněmovních tisků a z údajů o průběhu hlasování, Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona o důchodovém pojištění na své 32. schůzi dne 30. 6. 1995, tedy ještě před vznikem Senátu. Pro hlasovalo 100 a proti 76 poslanců. Zákon byl ústavními činiteli podepsán a dne 4. 8. 1995 vyhlášen ve Sbírce zákonů, v částce 41 pod číslem 155/1995 Sb. Zákon o důchodovém pojištění tak byl přijat ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení pravidel stanovených v článku 39 odst. 1 a 2 Ústavy.



## VII.

## Vlastní přezkum

34. Jak tedy vyplynulo z narativní části odůvodnění, stojí Ústavní soud před úkolem posoudit ústavní konformitu napadeného ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb, o důchodovém pojištění. Předmětem přezkumu Ústavního soudu je tedy primárně otázka, zda poměr mezi výší příjmu, pojistného na důchodové pojištění a výší důchodu za stávající právní úpravy naplňuje ústavní požadavek „přiměřenosti“ hmotného zabezpečení ve stáří (resp. při nezpůsobilosti k práci či při ztrátě živitele) a nezakládá namítanou nerovnost účastníků důchodového pojištění. Posuzování důvodnosti návrhu na zrušení ustanovení § 15 nemůže tedy spočívat toliko v posouzení ústavní konformity vlastního provedení práva na přiměřené hmotné zabezpečení zakotveného v ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny, ale rovněž z hlediska naplnění principu rovnosti zakotveného v čl. 1 Listiny.

*Stručná deskripce důchodových systémů a české právní úpravy*

35. Napadené ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., na jehož základě je vypočítáván důchod, není možno posuzovat izolovaně – např. pouze prizmatem daného právního předpisu – nýbrž v širším kontextu konstrukce důchodového systému, jakožto jedné ze složek sociální politiky státu.
36. Důchodový systém představuje totiž nástroj sociální politiky státu, prostřednictvím kterého jsou naplňovány (základní) funkce sociální politiky. Zákony upravující problematiku sociálního zabezpečení, tedy i oblast důchodových systémů, jsou obecně odrazem sociální politiky státu, jež vždy vychází ze souhrnu faktorů společenských a ekonomických. V důchodovém systému přitom nacházejí své naplnění převážně následující funkce. Prvotní (historicky nejstarší) je funkce ochranná, jejímž cílem je poskytovat ochranu jedinci nebo sociálním skupinám. Důchodový systém má taktéž funkci rozdělovací a přerozdělovací, přičemž přerozdělovací funkce je spojena se zmírňováním rozdílů a nerovností mezi jednotlivci či sociálními skupinami. Jednou z dalších funkcí sociální politiky je i funkce homogenizační, jež směřuje ke zmírňování sociálních rozdílů a neodůvodněných rozdílů, avšak účelem není v žádném případě nivelizace. Mezi funkce sociální politiky patří taktéž i funkce stimulační, která má podporovat hospodářskou politiku stimulováním jednotlivců (srov. Gregorová, Zdeňka: Důchodové systémy, Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 45-47).
37. Důchodové systémy by měly zabezpečovat poskytování hmotného zabezpečení při určitých sociálních událostech. Poskytování hmotného zabezpečení je přitom možno realizovat prostřednictvím tří rovin (tzv. tří pilířů). První (všeobecný) pilíř představují důchodové systémy zajišťované státem, druhý pilíř je založen na zaměstnaneckých (důchodových) systémech a třetí (stejně jako druhý doplňkový) pilíř spočívá na principu osobního spoření (tzv. důchodové připojištění).
38. Z hlediska možného financování důchodových systémů, které nejsou přímo financovány státním rozpočtem, existují dva základní „pojistné“ způsoby financování – průběžný a fondový. Základní rozdíl spočívá v tom, že v průběžném systému se vybrané pojistné od ekonomicky aktivních osob – plátců pojistného – používá na výplatu důchodů již existujícím důchodcům. U fondového systému se odváděné pojistné investuje na

individuálních účtech za účelem financování budoucích důchodových nároků osob, které pojistné platí.

39. Průběžný systém v zásadě vyžaduje ke svému fungování plnou tzv. mezigenerační solidaritu, což znamená v zásadě rovnost příjmu a výdajů důchodového systému v každém roce. Jinak řečeno, je-li základní např. důchodové pojištění založeno na průběžném systému, znamená to, že se z aktuálně vybraného pojistného vyplácí již přiznané dávky. Finanční příspěvky se nekumulují s cílem je investovat. Ekonomicky aktivní generace tedy bezprostředně platí důchodové dávky ekonomicky neaktivní generaci. Vyrovnanosti finanční bilance v průběžných systémech lze dosáhnout pouze tehdy, pokud příjmy jsou stejné jako výdaje.
40. Naopak fondový systém takovou mezigenerační solidaritou charakterizován není, neboť je zaměřen na individualizované krytí sociálního rizika jednotlivce v budoucnosti ukládáním jeho zdrojů. Výnos fondového systému je determinován hrubým výnosem z aktiv dosaženým na finančních trzích při splnění podmínek definovaných regulátorem a dohledem, a výší administrativních nákladů.
41. Fondový systém nepochybně vyhovuje běžné soukromoprávní představě „pojistnosti“ mnohem více než systém průběžný, neznamená to však, že by systém průběžný nebyl zásadně v teorii sociálního zabezpečení považován za systém pojistný. Pojistný charakter vyplývá v zásadě z těchto znaků: i v systému průběžném je souhrn vybraného pojistného účelově určen ke krytí nároků ze systému a jakkoliv placení pojistného a jeho výše nemá zejména v dávkově definovaných systémech přímý vliv na výši vyplácené dávky, má přinejmenším vliv nepřímý, neboť účast na pojištění je základní podmínkou nároku na budoucí plnění ze systému, přičemž se v konstrukci dávky pro její výši zohledňuje vždy nějakým způsobem přinejmenším délka přispívání do systému.
42. V průběžných systémech nutně není předpokladem existence přímé vazby mezi výší zaplaceného pojistného a výší v budoucnu pobírané dávky. Pokud je v budoucnu pobíraná dávka vždy nějak závislá na v minulosti placeném pojistném, pak je to délka placení pojistného, která je v dávkové formulaci případně proměnnou ovlivňující částečně její výši. Výše dávky je však zásadně převážně závislá na výši pojistného placené budoucí generací. Případnou zásluhovost přiznané dávky tedy v průběžných systémech zásadně nelze odvíjet přímo od výše v minulosti zaplaceného pojistného bez ohledu na pojistné placené mladší generací v okamžiku přiznávání dávky, neboť by docházelo k riziku deficitu financování systému. Přesto však, v závislosti na zvolené konstrukci odvození dávky, i v průběžném systému může být míra ekvivalence přiznané dávky a předchozího příjmu v době ekonomické aktivity vyšší či nižší.
43. V rámci obou systémů existují dva základní druhy konstrukce dávek z hlediska závislosti výše dávky na výši předchozího výdělku (resp. zaplaceného pojistného). Jde o tzv. systémy příspěvkové a dávkově definované. Dávkově definované systémy jsou z povahy věci vlastní spíše průběžným systémům, příspěvkově definované systémy spíše fondovým systémům, jakkoliv se v praxi objevují nejrůznější kombinace.
44. V příspěvkově definovaném systému je stanovena příspěvková sazba, kterou pojištěnec platí do systému. Výše jeho důchodu závisí přímo úměrně na množství odvedených příspěvků a jejich zhodnocení a nepřímo úměrně na naději dožití jeho generace v okamžiku odchodu pojištěnce do důchodu. Výše důchodu tak není systémem předem

„garantována“, resp. není předvídatelná. Je zjevné, že tento způsob konstrukce dávky je vhodný zejména pro fondové systémy, jakkoliv existují i konstrukce implantující příspěvkově definovaný systém do systému průběžného.

45. Naopak v dávkově definovaném systému existuje přesná formule, podle které se důchod vypočte. Po přijetí určitých zjednodušení [předpokládaná doba pojištění, výše příjmu (resp. vyměřovacího základu) atd.] by měl mít pojištěnec přibližnou představu o výši svého důchodu řadu let před samotným odchodem do důchodu. Tato kredibilita výše závazku vůči danému jedinci je ovšem silně podmíněna tím, že se klíčové parametry důchodového systému nebudou v čase měnit.
46. Konstrukce závislosti dávky na předchozím placení pojistného je mj. důležitým faktorem ovlivňování trhu práce a zaměstnanosti, což vystupuje do popředí v souvislosti s dlouhodobou neudržitelností důchodových systémů v některé z čistých podob a dnešním parametrickém nastavení, což vystupuje do popředí. Důchodové systémy by neměly motivovat k předčasným odchodům z trhu práce. Delší setrvání na trhu práce a delší doba pojištění zajistí v rámci obou důchodových systémů v zásadě vyšší důchod, což napomáhá omezit riziko chudoby v post-produktivním věku. Míra vlivu na chování jedinců na trhu práce je však u obou systémů různá. Příspěvkově definované systémy jsou ve své čisté podobě pojistně matematicky neutrální. Jinými slovy, pojistné odvedené za dodatečný rok na trhu práce se plně promítne do vyššího důchodu. Čistý příspěvkově definovaný systém tak nemotivuje jedince k předčasnému opuštění trhu práce, ani ho „netrestá“ za pozdější odchod do důchodu. U dávkově definovaného systému je v praxi téměř nemožné této neutrality dosáhnout. Různé generace, pohlaví či příjmové skupiny bývají tímto systémem zvýhodněny či naopak „penalizovány“ ve vztahu k rozhodování o setrvání na trhu práce, a je tak možné motivovat jedince k delšímu setrvání na trhu práce mnohem více.
47. Na druhé straně se však oba systémy v opačném poměru výhodnosti odlišují v míře zásluhovosti. Příspěvkově definované systémy jsou ve své čisté podobě také plně zásluhové, tzn. že důchod je plně závislý na příjmech (resp. odvedeném pojistném) daného jedince. Poskytují tak všem pojištěncům stejnou míru náhrady jejich předdůchodového příjmu, bez ohledu na absolutní výši těchto příjmů. Naopak dávkově definované systémy v sobě většinou skrývají intragenerační příjmovou solidaritu. Míra náhrady předdůchodových příjmů je tak relativně vyšší u osob s nižšími příjmy než u občanů s vysokými výdělky. Systém s vysokou příjmovou solidaritou (tedy typicky dávkově definovaný systém) má představovat nástroj zmenšování chudoby post-produktivních generací, avšak nadměrná příjmová solidarita vytváří bariéry v důchodovém systému. Pojistné je vnímáno spíše jako daň, snižuje se tudíž motivace platit do systému, což v konečném důsledku podporuje šedou ekonomiku. Plně zásluhový systém nevysílá negativní podněty k trhu práce, avšak v jeho čisté podobě existuje riziko nedostatečné výše důchodu pro část důchodců. Příjmy těchto ohrožených kategorií pak musejí být podporovány jinými sociálními systémy.
48. Jak z hlediska způsobu financování, tak z hlediska konstrukce dávky má každý ze systémů své výhody a nevýhody. Dávkově definovaný systém umožňuje zajistit potřebnou solidaritu, ale pokud je jeho váha v důchodovém systému příliš velká, může mít negativní dopady na motivaci jedinců setrvat na trhu práce. Naopak příspěvkově definovaný systém neovlivňuje trh práce, ale může vést i k chudobě části populace. Průběžné financování je zranitelné demografickým vývojem a bývá politicky zneužíváno k mezigenerační

nespravedlnosti. Naopak fondové financování je citlivé na vývoj na finančních trzích, kvalitu regulace a výši administrativních nákladů.

### *Současný systém českého důchodového pojištění*

49. Současný systém českého důchodového pojištění lze považovat za systém dvojpilířový, přičemž prvním pilířem je systém základní a druhý (resp. z hlediska obecné teorie třetí) pilíř představuje zákonné dobrovolné penzijní připojištění se státním příspěvkem. První pilíř tohoto systému je všeobecný (dopadá na celou populaci), jednotný (neměl by zakládat neodůvodněné rozdíly), povinný (stanovuje povinnost finančně se podílet na tvorbě zdrojů) a sociálně solidární. Konstrukce plnění z důchodového systému je přitom vybudována na následujících zásadách, které musí být právní úpravou respektovány: zásluhovost, sociální potřebnost, zabezpečení, garance a iniciace, kompenzace a společenské integrace, zachování nabytých práv, valorizace a odstraňování tvrdostí (srov. Gregorová, Zdeňka: Důchodové systémy, Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 80-85).
50. Důchod se skládá ze dvou složek, a to ze základní výměry stanovené pevnou částkou pro všechny druhy důchodů bez ohledu na dobu pojištění a výši výdělku a z procentní výměry reflektující předchozí výdělky pojištěnce. Starobní (plný invalidní a částečný invalidní důchod) se vyměřuje příslušnou procentní sazbou v závislosti na získané délce doby důchodového pojištění z výpočtového základu. Pro stanovení výpočtového základu jsou podstatné dva prvky, a to osobní vyměřovací základ a tzv. redukční hranice. Při stanovení výpočtového základu se vychází z osobního vyměřovacího základu, tj. z úhrnu vyměřovacích základů pojištěnce v jednotlivých kalendářních letech rozhodného období, které jsou pomocí koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu přizpůsobovány mzdové úrovni dosahované v roce předcházejícím roku přiznání důchodu. Úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za kalendářní rok, vynásobený příslušným koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, tvoří roční vyměřovací základ pojištěnce a měsíční průměr těchto ročních vyměřovacích základů za rozhodné období tvoří osobní vyměřovací základ. Redukcí osobního vyměřovacího základu se zjistí výpočtový základ pro vyměření procentní výměry důchodu.
51. Z hlediska financování lze český systém důchodového pojištění charakterizovat jako čistý systém průběžně financovaný, dávkově definovaný. Jedná se tedy o systém, který ke svému fungování vyžaduje vysokou míru jak mezigenerační, tak intragenerační solidarity, přičemž i intragenerační solidarita je v závislosti na demografickém vývoji, a tedy zvyšování počtu důchodců oproti ekonomicky aktivním osobám, rovněž nepřímým projevem mezigenerační solidarity, neboť neustále sleduje nutnost vyrovnané finanční bilance.
52. Přiznaná důchodová dávka se vypočítá tak, že se nejprve vynásobením ročních vyměřovacích základů koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu zjistí valorizované roční vyměřovací základy a jejich úhrn. Současně se sečtou vyloučené doby. Výpočet osobního vyměřovacího základu se potom provede tak, že se úhrn ročních vyměřovacích základů za rozhodné období vynásobí koeficientem dle § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. a vzniklý součin se podělí počtem dnů rozhodného období (od něž jsou odečteny tzv. vyloučené doby). Výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ nepřevyšující stanovenou částku, která se započítává v plné výši a při jejím překročení je poprvé redukována, a to 30 %,

přičemž při překročení druhé redukční hranice je započítáváno pouze 10% z osobního vyměřovacího základu.

53. Na základě popsaného systému, na základě jeho principů, promítnutí těchto principů do zákonné úpravy, jakož i způsobu jeho financování, Ústavní soud posuzoval naplnění ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny, stanovícího, že „občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“, zákonem č. 155/1995 Sb., respektive jeho napadeným ustanovením § 15. Listina uvádí základní parametry, které definují sociální záruky důstojné lidské existence. Cílem soudobého sociálního zabezpečení v nejobecnějším slova smyslu je regulace odpovědnosti občana za svou budoucnost (povinné pojistné systémy) a stanovení míry a forem sociální solidarity mezi občany (povinný či dobrovolný transfer prostředků skrze daňovou soustavu nebo sponzorováním); srov. Klíma, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 1234.
54. Zákonná úprava vycházející z obecných principů se snaží zabezpečit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění, a to s maximálním akcentem na princip solidarity jak intergenerační, tak intragenerační (tj. příjmové). K pojmu solidarita se Ústavní soud vyjádřil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08: „Míra uznání principu solidarity závisí na úrovni etického chápání soužití ve společnosti, její kulturnosti, ale i smyslu jednotlivce pro spravedlnost a sounáležitost s ostatními a sdílení jejich osudu v určitém čase a místě. Solidaritu lze z pohledu jednotlivce vnímat jako vnitřní či vnější. Vnitřní solidarita je dána citovou blízkostí vztahu k ostatním, je spontánní, uplatňuje se především v rodině a v dalších partnerských společenstvích. Stát do tohoto vztahu zpravidla nezasahuje, nebo jen velmi omezeně (viz rodině právní vztahy upravené zákonem o rodině). Vnější solidarita tuto citovou blízkost postrádá, a souhlas jednotlivce s jejím uplatňováním je proto zdráhavější. Jedná se na příklad 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, pociťovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou a odňali ji svůj tichý souhlas. Ve jménu solidarity může stát postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku.“
55. Ústavní soud nikterak nezpochybňuje ve vztahu k důchodovému systému princip mezigenerační solidarity, neboť na něm je, jakožto systém průběžně financovaný, vybudován. Předmětem posouzení musí být nicméně solidarita příjmová (intragenerační), odrážející se v jednotné procentuální sazbě pojistného odváděného ekonomicky aktivním obyvatelstvem; vysokopříjmové skupiny obyvatelstva tedy odvádějí každoročně do systému pro výplatu důchodových dávek výrazně vyšší finanční částky než skupiny nízkopříjmové. Princip příjmové solidarity se projevuje tím, že při konstrukci výpočtu důchodu dle platné právní úpravy důchodový systém neposkytuje všem pojištěncům ekvivalentní plnění, neboť – jak již bylo shora uvedeno – mj. naplňuje i ochrannou a přerozdělovací funkci sociální politiky.
56. Při realizaci uvedené ochranné a přerozdělovací funkce sociální politiky by však zákonodárce při konstrukci důchodového systému, respektive při konstrukci výpočtu důchodových dávek, neměl potlačovat další esenciální funkce sociální politiky, tedy ani

funkci stimulační, která by měla žádoucím způsobem ovlivňovat ekonomické chování pojištěnců a ve svém důsledku vést ke zvyšování celkových příjmů daného systému.

### *Důchodový systém jako systém veřejného pojištění*

57. Česká republika přistoupila ke konstrukci veřejného sociálního pojištění jako základního systému zajištění pro případ stáří, invalidity či smrti živitele teprve k 1. 1. 1996 právě zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, (základ pojištění byl položen již zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném, který fungoval po přechodnou dobu jako nástroj postupného oddělení vybraného pojistného do státního rozpočtu). Jedná se o systém veřejného pojištění, jehož funkce a rovněž principy jsou odlišné od pojištění komerčního (soukromoprávního), což je opakovaně traktováno v teoretických pracích (na což odkázalo ve svém stanovisku i Ministerstvo práce a sociálních věcí). Např. J. Vostatek (Sociální a soukromé pojištění, Codex Bohemia, 1996, str. 65) uvádí: *„Povinnost pojištění ze zákona je klíčovým prvkem sociálního pojištění, kterým se odlišuje od typického smluvního pojištění. Formou povinného pojištění lze překonat i bariéru pojistitelnosti rizik typickou pro soukromé pojištění - např. riziko nezaměstnanosti je pro soukromé pojišťovnictví považováno za nepojistitelné či obtížně pojistitelné, 'tržní selhání' je zde typickým jevem. Sociální pojištění je většinou financováno příspěvky placenými zaměstnanci a zaměstnavateli, s případnými státními dotacemi.“*
58. Na rozdílný charakter sociálního pojištění a smluvního pojištění upozorňovala již předválečná odborná literatura. 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 např. 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 zákonném: 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.“*
59. I při respektování odlišností komerčního a veřejného pojištění, u kterého není možno vycházet z principu čisté ekvivalence (výše plnění plně reflektuje výši pojistného), musí relace mezi výší odvedeného pojistného a výší přiznaného důchodu odrážet i pro jednotlivé účastníky jistou míru přiměřenosti, aby došlo k ústavně konformnímu naplnění čl. 30 odst. 1 Listiny.
60. Důvodová zpráva k zákonu č. 155/1995 Sb. (tisk 1574, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, I. volební období) uvádí, že *„výše sazeb a podmínky pojistného na sociální zabezpečení jsou koncipovány tak, aby pojistné krylo výdaje na dávky důchodového a nemocenského pojištění, které jsou odvozeny z příjmů ekonomicky činných občanů podle současného právního stavu; jde o důchody starobní, vdovské, vdovecké, sirotčí, invalidní, částečné invalidní a za výsluhu let, nemocenské, podporu při ošetřování člena rodiny, peněžitou pomoc v mateřství, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství. ... Vybrané pojistné bude v souladu s rozpočtovými pravidly zvlášť evidovaným*

*příjmem státního rozpočtu, z něhož pak budou hrazeny veškeré výdaje na sociální zabezpečení a zaměstnanost prostřednictvím rozpočtové kapitoly ministerstva práce a sociálních věcí České republiky.“*

61. Pojistné a jeho výše (celkem 28 %, z toho zaměstnanec 6,5 % a zaměstnavatel 21,5 %) je tedy stanovováno pouze na základě ekonomického propočtu tak, aby vyplácené důchody v daném roce byly pokryty v plné míře v témže roce vybranými platbami pojištěnců.
62. Ve zvolené konstrukci se tak na příjmové stránce odráží zásadně princip solidarity, neboť pojištěnec odvádí do systému finanční částky přímo úměrné výši svých (zdaňovaných) příjmů, a je tak realizována jenom ochranná a přerozdělovací funkce sociální politiky. Na tomto závěru nic nemění ani okolnost, že zákonem č. 261/2007 Sb. došlo k tzv. „zastropování“ odvodů do důchodového systému (maximální výměra pro pojistné činí v roce 2010 dvaasedmdesátinásobek průměrné mzdy).

### ***Hmotné zabezpečení – náhradový poměr***

63. Listina základních práv a svobod garantuje všem účastníkům důchodového pojištění přiměřené hmotné zabezpečení. Přiměřenost je třeba chápat jako neurčitý právní pojem. Samotnou přiměřenost hmotného zabezpečení ve vztahu k jednotlivým účastníkům důchodového pojištění je nutno vnímat ve vztahu k uspokojování životních potřeb jednotlivce, ve vztahu k co nejširšímu okruhu osob, ale i ve vztahu k pojištěnci jako plátcí spoluvytvářejícímu finanční zdroje, ze kterých bude přiměřené hmotné zabezpečení poskytováno. Přiměřenost jako právní (ústavněprávní) kategorie se však mnohem spíše zaměřuje primárně na zkoumání toho, zda je ten který systém důchodového (resp. obecně sociálního) pojištění schopen pro případ vymezené sociální události zajistit postižené osobě takové množství prostředků, které zajistí její další život při respektování kategorie důstojnosti v jejím sociálním kontextu.
64. Výrazem kritéria přiměřenosti je mezinárodně používané srovnávací měřítko tzv. individuálního náhradového poměru příjmově typizovaného jedince. Typickým příkladem užití tohoto srovnávacího kritéria jako základního právního kritéria přiměřenosti systému je např. Evropský zákoník sociálního zabezpečení (vyhlášen pod č. 90/2001 Sb.m.s.). V čl. 25 požaduje po každé smluvní straně, aby zajistila chráněným osobám poskytování dávek ve stáří podle jím dále stanovených kritérií. Stanoví poté kritéria důchodového věku a kritéria minimálního rozsahu krytých osob. Pokud jde o výši dávky, stanoví v čl. 28, že dávkou je pravidelně se opakující platba. Na základě čl. 65 je vymezován typický příjemce dávky, který z hlediska příjmového je definován jako typický kvalifikovaný dělník, a vymezuje žádoucí náhradový poměr. Typickým příjemcem dávky ve stáří (a tudíž referenčním objektem přiměřenosti systému) je muž, kvalifikovaný dělník, v důchodovém věku s manželkou, kterému je garantován náhradový poměr ve výši 40 %. Poněkud přísnější, nicméně obdobně konstruované kritérium přiměřenosti má i Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 128 o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách (publikována pod č. 416/1991 Sb.), která požaduje náhradový poměr u příjmově typizovaného jedince 45 %.
65. Je tedy zjevné, že základním právním požadavkem na důchodové systémy je poskytnutí jistého náhradového poměru nikoliv všem osobám krytým systémem, ale osobám definovaným jako příjmově typizovaný jedinec, přičemž tato konstrukce se zaměřuje na osobu s víceméně průměrnými příjmy. Žádný z mezinárodněprávních instrumentů, jimiž

je Česká republika vázána, nepožaduje, aby byla stejná relativní hodnota náhradového poměru (v procentuálním vyjádření) dosažena u každého pojištěnce.

66. Podle poslední zprávy České republiky o plnění Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (viz Šestá zpráva o plnění Evropského zákoníku sociálního zabezpečení, srov. [http://www.mpsv.cz/files/clanky/6219/zprava\\_EZSZ\\_6.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/6219/zprava_EZSZ_6.pdf)) činil náhradový poměr u takto příjmově typizovaného jedince v roce 2006 46,2 %, v roce 2007 45,1 % a v roce 2008 již 44,6 %. Podobně klesá i obecný náhradový poměr (míra poměru mezi průměrnou mzdou a průměrným důchodem) – v roce 2003 činil (k hrubé mzdě) 42,2 %, v roce 2007 40,6 %. Tento pokles je způsoben disproporcí v růstu mezd, použité důchodové formule v dávkově definovaném systému a opět snahou udržet vyrovnanou finanční bilanci systému (snižující se počet ekonomicky aktivních pojištěnců ve vztahu k příjemcům dávek důchodového pojištění).
67. Z výše uvedeného vyplývá, že český důchodový systém základní požadavek přiměřenosti, jak je definován mezinárodními smluvními instrumenty, splňuje. Dokáže jej ovšem splnit (s ohledem na to, že jde právě o systém průběžný dávkově definovaný) pouze za cenu vysoké míry mezigenerační a intragenerační solidarity. Aby totiž při zachování vyrovnané platební bilance bylo možno zachovat žádoucí náhradový poměr jedinců s výdělků pohybuujícími se cca někde okolo průměrné mzdy, je třeba rezignovat na obdobnou míru individuálního náhradového poměru u jedinců, jejichž příjmy se pohybují v řádu vícenásobků průměrné mzdy. Příkladem mohou být údaje obsažené v následující tabulce:

Násobek průměrné mzdy	Starobní důchod přiznaný v roce				
	2003	2004	2005	2006	2007
0,7	55,6	53,6	55,4	55,7	55,2
1,0	44,3	42,9	44,2	44,4	44,0
1,5	32,1	31,2	32,2	32,3	32,0
2,0	25,6	24,9	25,6	25,7	25,5
2,5	21,7	21,1	21,7	21,8	21,6
3,0	19,1	18,6	19,1	19,1	19,0

68. Z tohoto přehledu je zřejmé, že systém je schopen dlouhodobě garantovat uspokojivý náhradový poměr u jedinců s příjmy pohybuujícími se kolem průměrné mzdy, přičemž zvýhodňuje jedince se mzdou podprůměrnou (což je chápáno jako odůvodněné zvýhodnění). Dokáže tak činit pouze za cenu snížení individuálního náhradového poměru u osob s dvoj- a vícenásobkem průměrné mzdy – i jim systém z hlediska obecného garantuje dávku, která dle zákonné úpravy představuje určité minimum k důstojnému přežití ve stáří, nicméně jde o dávku, která nedokáže garantovat zachování životního standardu obvyklého u těchto osob z dob ekonomické aktivity.

### ***Hmotné zabezpečení – redukční hranice***

69. Náhradový poměr, tedy vztah mezi mzdou a z ní vyměřenou důchodovou dávkou, vykazující zjevně degresivní charakter, je důsledkem konstrukce dávek důchodového systému, jejichž stěžejní část představují tzv. redukční hranice.



Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>První redukční hranice</b>	7 400	7 500	8 400	9 100	9 600	10 000	10 500
v % průměrné mzdy	44,1	41,9	44,7	45,4	44,6	43,0	cca 45
<b>Druhá redukční hranice</b>	17 900	19 200	20 500	21 800	23 300	24 800	27 000
v % průměrné mzdy	106,7	107,4	109,0	108,7	108,2	106,6	cca 117,4

70. V důsledku redukčních hranic rozhodných pro výpočet důchodu klesá s rostoucím výdělkem relace výše důchodu k tomuto výdělků. S výjimkou let 2005 a 2006 se první redukční hranice zvyšovala pomaleji než průměrná mzda, takže se zmenšovalo (relativně k průměrné mzdě) pásmo výdělků, které se pro výši důchodu započítávají plně. Druhá redukční hranice rostla v období 2003 – 2008 o něco rychleji (o 3,4 procentního bodu) než první redukční hranice. Výsledkem bylo, že se více rozšířilo (absolutně i relativně v procentech) pásmo výdělků, které jsou pro výši důchodu započítávány 30 %, než pásmo, ve kterém se výdělků započítávají pro výši důchodu plně a které ovlivňuje výši všech důchodů. Tyto trendy se odrazily ve snižování úrovně nově přiznaných důchodů (jejich relace ke mzdě) do roku 2004 a opět po roce 2006 (viz citovaná zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí).

71. Ústavní soud tudíž musí konstatovat, že právní úprava provedená napadeným ustanovením § 15 zákona č. 155/1995 Sb. (zejména zakotvením redukčních hranic) vytváří situaci, kdy účastník důchodového systému přispívajícímu trojnásobnou částkou než účastník přispívající částkou vypočítanou z průměrné mzdy je přiznán důchod v – relativně – méně než poloviční výši. Ze statistických údajů přitom vyplývá, že cca 30 % pojištěnců překročí při výpočtu důchodové dávky druhou redukční hranici (první redukční hranici přitom převyšuje cca 95 % pojištěnců). Je tedy zřejmé, že zákonná úprava ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění, nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, tedy naplňující stimulační funkci sociální politiky.

#### *Náhradové poměry – princip zásluhovosti*

72. Přes značnou rozdílnost důchodových systémů v jednotlivých zemích (ve smyslu způsobu financování a principů do konstrukce důchodů se promítajících) je možno alespoň pro ilustraci uvést náhradové poměry v základním důchodovém systému vybraných evropských zemí, jež byly poskytnuty Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Stát	násobek individuálního příjmu					
	0,5	0,75	1	1,5	2	2,5
FINSKO	90,7	78,8	78,8	79,2	78,3	79,3
ITÁLIE	89,3	88	88,8	88,4	89,1	89
CHORVATSKO	66,7	63,1	61,6	59,7	59,6	58,9
ESTONSKO	59,9	60,6	60,9	61,3	61,5	61,7

NIZOZEMÍ	82,5	88,2	84,1	85,8	83,8	82,8
BELGIE	82,7	63,8	62,8	50,6	40,6	34,2
IRSKO	63	47	36,6	27,4	21,9	18,3
NORSKO	85,5	73,1	65,1	58,2	50,1	42,8
DÁNSKO	95,6	68	54,1	42,5	35,5	30,8
ŠVÝCARSKO	71,4	68,9	67,3	53	41,4	34,3
BRITÁNIE	78,4	57,7	47,6	38,2	29,8	24,5

73. Jakkoli jsou náhradové poměry v jednotlivých zemích s ohledem na charakter daného systému a s ohledem na míru promítnuté solidarity odlišné, je však pro ně v posledních letech společný trend vyplývající i z evropského doporučení. Velká část zemí snižuje, či směřuje ke snížení odvodů do státního pojistného systému jako do prvního pilíře důchodového systému a zavádí či zvyšuje odvody do pilířů zbývajících. Zejména v případě třetího pilíře umožňuje tento trend posílit princip zásluhovosti důchodového systému (tedy ve prospěch vysokopříjmových skupin). Ze skupiny těchto zemí je možno jmenovat například Německo, kde rovněž v (obdobně koncipovaném) průběžném systému je od roku 2002 část státního pojištění přeměrována do dalších pilířů (státem organizované fondy). Německý příklad ostatně posléze následovalo i Slovensko, které vychází ze stejných základů důchodového systému jako Česká republika. Jedním z hlavních motivů změn ve slovenském důchodovém systému byla přitom i snaha posílit princip zásluhovosti (srov. citace z důvodové zprávy k zákonu: „*Vládny návrh zákona o sociálnom poistení je zákonom o primeranej miere solidarity a o primeranej miere zásluhovosti, pretože tieto dva princípy musia byť vyvážené a rovnako uplatňované voči všetkým osobám, ktoré do systému prispievajú.*“). Mimoto je zapotřebí zdůraznit, že v řadě států Evropské unie existuje vedle obecného důchodového zabezpečení samostatná právní úprava důchodového zabezpečení určitých profesních skupin, ve které se odrážejí nejen kritéria rizikovosti a náročnosti určitých zaměstnání (zaměstnanci pracující ve zdraví zatěžujících podmínkách, příslušníci bezpečnostních a ozbrojených složek), ale i požadavek nezávislosti výkonu daného povolání (zaměstnanci státní správy, soudci). V těchto právních úpravách je tak i touto formou aplikující ústavní princip rovnosti (nerovné není možno upravovat rovně) zjevně reflektován princip zásluhovosti důchodového systému.

74. Ústavní soud při hodnocení přiměřenosti všech relevantních komponent důchodového systému (tj. včetně principu zásluhovosti) bere do úvahy i stanoviska odborníků, jež se touto problematikou dlouhodobě zabývají, přičemž může v tomto směru odkázat na závěry tzv. Bezděkovy komise, která při hodnocení míry zásluhovosti důchodového systému dospěla k obdobným závěrům, jež byly citovány z důvodové zprávy ke slovenskému zákonu: „*Analýzy potvrdily, že současný systém je dlouhodobě finančně neudržitelný a generuje v dlouhém období roční deficity ve výši 4 až 5 % HDP. Tento výsledek je v souladu se závěry dříve provedených analýz. Nynější propočty ale navíc dokládají, že současný systém je také mikroekonomicky neefektivní. Vyznačuje se silnou příjmovou redistribucí, která vede k vysokým náhradovým poměrům pro nízkopříjmové jedince a nízkým náhradovým poměrem pro jedince s nadprůměrnými příjmy. Jsou potlačeny pojistné prvky systému a to při relativně vysoké pojistné sazbě. Vysoká redistribuce tak může způsobovat: (i) významný pokles životního standardu osob s nadprůměrnými příjmy při přechodu z pracovní aktivity do důchodu, (ii) tento přechod může být bolestivý obzvláště pro střední třídu, jejíž příjmy se pohybují jen těsně nad hranicí průměrné mzdy a která se vzhledem k vysoké pojistné sazbě omezující prostor pro soukromé úspory nemohla zajistit na stáří z vlastních zdrojů*

*Jedním z poznatků získaných z analýz zadaných variant důchodové reformy je skutečnost, že na posílení zásluhovosti státního důchodového systému není dostatečný prostor. Opatření zvyšující relativně důchod výše příjmovým jedincům by vedla k dramatickému růstu výdajů důchodového systému, a tudíž k prohloubení již tak silných tendencí k deficitům. Alternativní možností je financovat relativní zvýšení náhradového poměru výšepříjmových osob snížením redistribuce uvnitř důchodového systému. Tedy přijmout taková opatření, která relativně sníží výši nově přiznaných důchodů pro podprůměrně příjmové osoby.*

*Politické rozhodnutí by mělo být v souladu s ekonomickými principy a mělo by vzít v úvahu výchozí stav českého důchodového systému. Dnešní systém není dlouhodobě finančně udržitelný. Vykazuje velmi vysokou míru příjmové solidarity. Stejně tak je mu vlastní velmi vysoký objem této solidarity v důsledku vysoké příspěvkové sazby. Systém je mezigeneračně nespravedlivý a jeho financování není diverzifikované. Důchodový systém musí být výrazně parametricky upraven. Míra příjmové solidarity je v dnešním systému vysoká. Lze ji na této úrovni ponechat, což eliminuje riziko chudoby u ohrožených skupin obyvatelstva. Současně ovšem bude působit negativně na trh práce a motivaci občanů platit vysoké pojistné do rovnostářského systému. Proto považujeme za vhodné snížit objem příjmové solidarity ve státním pilíři.“*

75. V Pojistněmatematické zprávě o sociálním pojištění Ministerstva práce a sociálních věcí ([http://www.mpsv.cz/files/clanky/5886/zprava\\_2008\\_cz.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5886/zprava_2008_cz.pdf)) se uvádí: „Parametrické změny je vhodné doplnit o reformu směřující k diversifikaci systému a to k diverzifikaci jak na straně příjmů, tak i výdajů systému, což by mělo vyústit k posílení jistoty přiměřených příjmů ve stáří. Reforma by tedy měla vést k posílení diferenciaci důchodů u středních a vyšších příjmových skupin. Případné posílení ekvivalence důchodů je dáno možnostmi snížení úrovně důchodů u nižších příjmových skupin. Prostor pro diferenciaci důchodů je dán rozdílem minimálního přiznávaného důchodu a důchodu průměrného. Možnosti diferenciaci důchodů závisí také na úrovni stropu pojistného, který svým způsobem určuje do jaké míry má být řešena diferenciaci v systému základního důchodového pojištění. Při relativně nízkém stropu pojistného bude diferenciaci úkolem spíše doplňkových schémat a naopak při vysokém stropu či jeho neexistenci musí být řešena v systému základního důchodového pojištění.

*Zvýšení ekvivalence, při udržení úrovně celkových nákladů systému a existující ochrany proti riziku chudoby ve stáří, by mělo být dosahováno u středních a vyšších příjmových skupin za cenu posílení nivelizace u důchodu nižších příjmových skupin. Tohoto lze dosáhnout např. kombinací ekvivalentního systému s minimálním důchodem, kdy část pojistného směřuje na krytí minimálního důchodu a zbytek do ekvivalentního schématu. Další možností může být kombinace určité formy rovného důchodu s ekvivalentním schématem, kdy nároky v ekvivalentním schématu jsou získávány až od určité úrovně příjmu. Do stanovené úrovně příjmu je odváděno pojistné pouze do schématu rovného důchodu a nad tuto úroveň je část pojistného směřována do ekvivalentního schématu. Obě uvedené možnosti by umožňovaly zapojení fondové složky financování.“*

76. Experti ovšem přistupovali i k posuzování míry zásluhovosti promítnuté do důchodového systému především prizmatem ekonomických dopadů (tj. zejména z hlediska dlouhodobé udržitelnosti systému), což ovšem pomíjí ústavně chápaný princip rovnosti. Ze závěrů odborníků nicméně jednoznačně vyplývá indikace narušení principu rovnosti jednotlivců i skupin jako účastníků důchodového pojištění, (čímž je ohrožováno naplňování základních funkcí sociální politiky jako celku a ve svém důsledku i řádné fungování důchodového systému, v němž se mají tyto funkce odrážet). Část expertů ve svých závěrech naznačuje,

že jedinou cestou k posílení principu zásluhovosti nemusí být nutně pouze požadavek navýšení finančních zdrojů tohoto systému.

### *Ústavní konformita napadeného ustanovení*

77. Ústavní soud ve své judikatuře zformuloval hlediska přezkumu ústavnosti zákonné úpravy sociálního zabezpečení. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/94 konstatoval, že „ve všech existujících systémech sociálního zabezpečení jsou v různém poměru zastoupeny zásady solidarity a ekvivalence. Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých sociálních skupin, podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Tato úprava je vyhrazena zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám. V oblasti, která byla předmětem posuzování, jde o oblast ekonomického zákonodárství, má zákonodárce podstatně širší prostor, než v zákonech, které se bezprostředně dotýkají základních lidských práv a svobod. ... Ústavní soud ČR se nemohl ztotožnit s tvrzením obsaženým v návrhu, že pojistné placené poživateli starobního důchodu jim v žádné skupině, na kterou přispívají, nepřináší ‚protiplnění‘ a že tedy jde o skrytou daň, která jim je v rozporu s platnými předpisy ukládána.“
78. Nastíněná hlediska soud potvrdil i v dalších nálezech, zejména ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 14/02, Pl. ÚS 1/08 („V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/94 – byť se jednalo o oblast sociálního zabezpečení – Ústavní soud konstatoval, že to, zda bude preferováno hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence, je vyhrazeno zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám.“), a II.ÚS 348/04 („Ústavní soud ve svém nálezu, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, konstatoval, že i v oblasti sociálního zabezpečení se při aplikaci pojistného jedná o právní institut pojištění, neboť odráží právní situaci, v níž občan přenáší své riziko za úplatu na jiný subjekt a tento subjekt toto riziko přejímá a je zavázán k určitým plněním. Z pojišťovacího vztahu, byť i veřejnoprávního, tedy vyplývá, že při splnění podmínek ze strany pojištěného odpovídá vzniklému právu na důchod povinnost druhé strany taková plnění v důchodovém pojištění poskytovat.“)
79. Od takto vytyčené linie se neodchýlil ani v nálezu Pl. ÚS 2/08, v němž k sociálním právům uvedl: „Jejich pojmovým znakem je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv.“
80. Disentující soudci Holländer, Malenovský, Cepl, Čermák, Güttler, Mucha a Procházka ve odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/02, se rovněž přihlásili v tezi vyjádřené v nálezu ve věci Pl. ÚS 12/94, v níž „soud stanovil, že je povinností zákonodárce

transparentně vyjádřit poměr komponentů solidarity a ekvivalence v systému sociálního pojištění (včetně zdravotního pojištění), dále stanovil, že toto rozdělení nesmí být libovolné. V případě opačném, tj. absence prvku ekvivalence, posuzovaný institut ztrácí svou právní povahu, přestává být pojištěním a nabývá povahy daně.“ Z uvedeného pak vyvodili následující konsekvenci: „Z čl. 31 Listiny, ve spojení s čl. 41 a čl. 4 odst. 4 Listiny tudíž pro pojištěnce plyne základní právo na transparentně zákonodárcem určený komponent ekvivalence ve veřejném zdravotním pojištění, a to v takové míře, jež ještě zachovává povahu právního institutu pojištění a nemění jej v daň.“

81. Z takto nastíněné judikatury Ústavního soudu lze zobecnit ve vztahu k ústavnímu zakotvení sociálních práv následující teze: Dle první z nich je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u základních práv dle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, prostor, jenž je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny. Tezí druhou je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny), a tezí třetí je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny). Spojení první a druhé teze je pak základním východiskem pro přezkum ústavnosti § 15 zákona č. 155/1995Sb, tj. je jím maxima, dle níž z čl. 31 Listiny, ve spojení s čl. 41 a čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i z čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, pro pojištěnce plyne základní právo na zákonodárcem transparentně určený komponent ekvivalence (přiměřenosti) ve veřejném důchodovém, nemocenském a zdravotním pojištění, a to v takové míře, jež ještě zachovává povahu právního institutu pojištění a nemění jej v daň.
82. Vztah jednotlivce a celku (společnosti, jejíž je součástí) se promítá v demokratické společnosti v „napětí“ hodnot spravedlnosti a svobody. Dále, a to především v souvislosti s nastolením „otázky sociální“ v 19. a 20. století, se otevírá otázka vztahu sociální spravedlnosti a akceptovatelné míry institucionálních aktivit, omezujících svobodu. Základní je v této souvislosti akceptovatelnost individuálních břemen (újem) na úkor veřejných statků. V posuzované věci se tato otázka promítá do určení míry akceptovatelnosti nerovnosti mezi subjekty s ohledem na nerovnost jejich příjmů, pojistného na důchodové pojištění a výše důchodů.
83. Výrazem ústavního zákazu libovůle při stanovování práv a povinností subjektů je ústavní princip rovnosti. Shrnutí předchozí judikatury Ústavního soudu k právům z něj plynoucím představuje náleží Pl. ÚS 6/05. Ústavní soud v něm odkázal na svoji rozsáhlou a ustálenou judikaturu, v níž zformuloval hlediska ústavněprávního posouzení kategorie rovnosti (viz především nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 33/96, Pl. ÚS 15/02, Pl. ÚS 33/03, Pl. ÚS 47/04). Při chápání ústavního principu rovnosti se zejména ztotožnil se závěrem vyjádřeným Ústavním soudem ČSFR (náleží sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sběrka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, náleží č. 11, str. 37). Ústavní soud ČSFR v něm pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Obsah principu rovnosti Ústavní soud tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje ve vyloučení libovůle. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je jím založené dotčení některého ze základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, Ústavní soud ve své judikatuře interpretuje ústavní princip rovnosti ve smyslu akcesorické i neakcesorické rovnosti. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii

osob oproti jiným, nemůže být tudíž bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z r. 1985, § 72; Lithgow z r. 1986, § 177; Inze z r. 1987, § 41).

84. V případě kolize části veřejných dober se základními právy Ústavní soud použil odlišnou strukturu zásady proporcionality (jíž testoval i kolizi základních práv plynoucích z principu rovnosti s jinými právy, či veřejnými dobry), než tu, kterou představuje příkaz k optimalizaci (Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 41/02). Tuto alternativní strukturu zásady proporcionality by bylo lze nazvat vyloučením extrémní disproportionality. Šlo zejména o případy přezkumu ústavnosti zákonné úpravy daně, poplatku, příp. jiné obdobné zákonem stanovené povinné dávky (v tom rámci i zákonem stanoveného povinného pojištění), jakož i peněžních sankcí (Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 12/03, Pl. ÚS 7/03).
85. Z maxim zformulovaných v uvedených nálezech lze pro ústavní přezkum vazby mezi výší příjmů, výší pojistného na důchodové pojištění a výší důchodů vyvodit tyto závěry: Z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o vztahu výše pojistného na důchodové pojištění a mírou solidarity projevující se v míře nerovnosti mezi výší příjmů, pojistného a důchodů. Zákonodárce přitom nese za důsledky tohoto rozhodování politickou odpovědnost. Jakkoli je pojistné na důchodové pojištění veřejnoprávním povinným peněžitým plněním státu, a tedy zásahem do majetkového substrátu, a tudíž i vlastnického práva povinného subjektu, bez naplnění dalších podmínek nepředstavuje dotčení v ústavním pořádkem chráněné vlastnické pozici dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (viz též Pl. ÚS 12/94).
86. Ústavní přezkum vazby přiměřenosti mezi výší příjmů, pojistného na důchodové pojištění a výší důchodů pak zahrnuje posouzení dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny. Posouzení neakcesorické rovnosti se odvíjí od přezkumu vazby mezi zákonodárcem zvoleným legislativním nástrojem a jeho zamýšleným účelem. Pro ústavní konformitu posuzované právní úpravy z hlediska neakcesorické nerovnosti postačuje, nachází-li se hodnocená klasifikace v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit.
87. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 k naplnění podmínek neakcesorické nerovnosti Ústavní soud dovodil: „Je-li účelem odlišení sazeb pojistného zajistit jeho plnění v závislosti od struktury pojistných událostí a jestliže z údajů obsažených ve vyjádření účastníka řízení plyne nejnepříznivější škodný průběh v oboru důlního a těžařského průmyslu, nelze než rozdíl v sazbách pojistného, upravených v příloze č. 2 vyhl. č. 125/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, označit jako korespondující účastníkem řízení naznačenému účelu předmětné právní úpravy. Pro uvedené nelze přisvědčit námitce navrhovatele, týkající se protiústavní nerovnosti napadené právní regulace.“ A contrario z uvedeného vyplývá, že protiústavnost zákonné úpravy spočívající v neakcesorické nerovnosti je dána absencí vztahu mezi legislativním prostředkem a jeho proklamovaným (zamýšleným) účelem.

88. Dle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o důchodovém pojištění „relace průměrného starobního důchodu k průměrné čisté mzdě v současné době (tj. v roce 1995) dosahuje 56 %. Teprve po zvýšení příjmů důchodců z penzijního připojištění v perspektivě 10 a více let lze s ohledem na možnost výraznější diferenciaci příjmů z penzijního připojištění podle individuálních představ občanů v základním systému postupně snižovat diferenciaci důchodů podle výše výdělků a počtu odpracovaných let.“
89. Ilustrativním propočtem vztahu průměrného výdělku a dosaženého starobního důchodu lze dospět k údajům, dle nichž u zaměstnance s příjmem cca 50 % průměrné mzdy by náhradový poměr k hrubému příjmu představoval cca 88 % (cca 9 000 Kč), u zaměstnance s příjmem 100 % průměrné mzdy cca 42 % (cca 10 000 Kč), u zaměstnance s příjmem 200 % průměrné mzdy cca 29 % (cca 14 000 Kč) a u zaměstnance s příjmem 300 % průměrné mzdy cca 15 % (cca 15 500 Kč).
90. Bylo-li dosaženo druhého z účelů zákona o důchodovém pojištění, tj. snižování diferenciaci důchodů podle výše výdělků, nedošlo ale k naplnění účelu prvního, tj. otevření prostoru diferenciaci důchodů. Dle informace Českého statistického úřadu týkající se penzijního připojištění: „přetrvává stále nízké povědomí o roli, kterou může hrát v budoucnu tato forma zajištění ve stáří pro velkou část české populace. V roce 2004 spořili lidé v průměru měsíčně necelých 397 korun, v roce 2001 to bylo 348 korun. Přestože jejich příjmy rostou, penzijním fondům více neposílají - na penzijní připojištění odkládají měsíčně jen 2,2 % své průměrné hrubé mzdy a tento poměr se dokonce rok od roku snižuje (v roce 1996 činil 3,2 %).“  
(<http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/ckta130905.doc>)
91. Legislativní nástroje umožňující dosažení druhého z výše uvedených účelů zákonné úpravy sociálního zabezpečení, tj. diferenciaci důchodů při zajištění sociální solidarity, jsou nutně spojeny se zákonnou úpravou pojistného na sociální zabezpečení, konkrétně pak se zakotvením maximálních vyměřovacích základů pro placení pojistného zákonem č. 217/2007 Sb., jímž byl nově upraven § 15a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Tímto byl s odstupem 12 let po nabytí účinnosti zákona o důchodovém pojištění vytvořen legislativní prostor pro proporcionalní soulad mezi účely sociální solidarity a diferenciaci s ohledem na výši příjmů i výši pojistného na důchodové pojištění.
92. Zákonem č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, se uvedený legislativní prostředek, odstraňující extrémní disproportionálnost mezi zákonnou úpravou a jejím účelem, redukuje, resp. ve svých důsledcích ruší. Dle jím zakotveného nového ustanovení § 15b zákona č. 589/1992 Sb. za období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010 je maximálním vyměřovacím základem pro placení pojistného podle § 15a odst. 1 a 5 uvedeného zákona částka ve výši dvaasedmdesátinásobku průměrné mzdy. Důvodová zpráva (tisk. 917) pak v této souvislosti uvádí: „zvýšení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné pro rok 2010 ze 48násobku na 72násobek průměrné mzdy ... se projeví v inkasu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti v rozsahu 4 mld. Kč ... Cílem tohoto návrhu je zvýšení příjmů státního rozpočtu.“
93. Z takto nastíněného účelu nové právní úpravy maximálních vyměřovacích základů placení pojistného na důchodové pojištění plynou dvě konsekvence. Ta první dopadá na

posouzení relevance akcesorické nerovnosti při přezkumu ústavnosti § 15 zákona o důchodovém pojištění. Z rekapitulace vývoje právní úpravy lze dovodit závěr, dle něhož tato v období do 1. ledna 2008, jakož i po 1. lednu 2010 postrádala vazbu mezi stanoveným účelem (nivelizací důchodů dle zákona o důchodovém pojištění a jejich reálnou diferenciací v systému penzijního připojištění) a zvoleným legislativním prostředkem (úpravou sazby pojistného a jeho maximálního vyměřovacího základu). Konsekvence druhá dopadá ale i na posouzení akcesorické nerovnosti. Je-li jejím předmětem posouzení meze, za níž veřejnoprávní povinné peněžité plnění jednotlivcem státu nepředstavuje již pojistné na důchodové pojištění, nýbrž daň, pak tento závěr plyne již z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, v níž vláda s naprostou upřímností redukcí maximálního vyměřovacího základu považuje za zdroj „zvýšení příjmů státního rozpočtu“, což je účelem daně. Nadto je uvedený závěr odůvodněný i průběhem křivky vyjadřující vztah mezi výší pojistného na důchodové pojištění a výší starobního důchodu, v níž se extrémně disproporcionálně rozchází vazba mezi oběma těmito parametry. Při absenci extrémní disproporcionalitu redukujícího momentu, jenž ve shodě i se zahraničními právními úpravami – viz kupř. úpravu důchodového pojištění v SRN – lze spatřovat v reálném maximálním vyměřovacím základu placení pojistného, nelze než konstatovat u napadené zákonné úpravy rovněž porušení principu akcesorické nerovnosti.

94. Při posuzování právní úpravy, tj. zákona, který provádí základní právo na přiměřené hmotné zabezpečení, dospěl Ústavní soud k závěru, že konstrukce uvedená v § 15, zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“, vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje ustanovení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Nadto do této konstrukce zasahují postupy exekutivy dle ustanovení § 107 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., na základě kterého může vláda (z hlediska operativnosti žádoucím způsobem) zvyšovat tzv. redukční hranice, avšak zákonodárce přenesl dle aktuální právní úpravy na vládu oprávnění modifikovat výši redukčních hranic bez potřebných limitů, resp. kritérií, jež v dřívější právní úpravě neabsentovala. Odhlédnout přitom nemohl Ústavní soud ani od skutečnosti, že celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty *de facto* zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou (srov. odlišné stanovisko k Pl. ÚS 14/02).
95. Při přezkumu problematiky důchodového systému, jejíž součástí je napadená právní úprava, vycházel Ústavní soud ze své shora citované judikatury, jež se neodchyluje od přístupů zahraničních ústavních soudů v oblasti sociálních práv, a směřoval jej tak výlučně do roviny práv ústavních. Vlastní konstrukci důchodového systému ponechává Ústavní soud plně na zákonodárci, jemuž svědčí široký prostor k realizaci sociálních práv zakotvených v Listině, přičemž Ústavní soud vymezuje pouze negativní, nepřekročitelné hranice, tj. nemůže (pozitivně) určovat, či předjímat, žádné kvantifikovatelné veličiny. Obdobně metodologicky přistupoval k přezkumu ve věci sociální reformy, tzv. zákon „Hartz IV“, Spolkový ústavní soud (rozhodnutí ze dne 9. 2. 2010), jenž taktéž konstatoval, že volnému poli působnosti zákonodárce odpovídá zdrženlivá kontrola a přezkum jednoduchého práva.
96. Ústavní soud uvádí, že není jeho úkolem posuzovat správnost (vhodnost) konstrukce



dávek důchodového pojištění, je však jeho povinností posuzovat, zda se právní úpravě zvolené zákonodárcem daří dostát kautelám zakotveným v Listině, jiným slovy zda je tato konstrukce ústavně konformní. Kritériem ústavní konformity je přitom „přiměřenost“ důsledků zvolené konstrukce, kdy na jedné straně limitující korektiv principu zásluhovosti představuje imperativ (akcesorické i neakcesorické) rovnosti a na straně druhé je potom oním korektivem „přiměřenost“ minimálního hmotného zabezpečení, tedy nejen ve smyslu eliminace chudoby, ale i zajištění důstojné životní úrovně pro nízkopříjmové pojištěnce.

97. Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit zvolený model důchodového systému hledisky politickými či ekonomickými (ve smyslu *de lege lata*), ani modelovat optimální důchodový systém (ve smyslu úvah *de lege ferenda*). Jeho volba a parametry jsou ostatně již řadu let předmětem politických i odborných diskusí v souvislosti s (více méně konsensuálně vnímaným) ohrožením dlouhodobé finanční udržitelnosti stávajícího systému s ohledem na demografický vývoj. Právě v rámci těchto odborných a politických debat bude nutno zohledňovat veškeré sociální a ekonomické aspekty právní úpravy důchodového systému, jež ze shora uvedených důvodů nemohl brát Ústavní soud na zřetel. Na základě svého přezkumu nicméně Ústavní soud zdůrazňuje, že při existenci celé škály důchodových systémů a způsobů konstrukce důchodových dávek je nutno zvolit takovou variantu, do níž budou promítnuty všechny principy sociální politiky, jakož i systému důchodového zabezpečení, která bude důsledně respektovat ústavní principy a naplňovat ustanovení čl. 30 odst. 1, čl. 1 a čl. 3 odst. Listiny a současně ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu těchto základních práv.
98. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud návrhu Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. vyhověl a toto ustanovení zrušil.
99. S ohledem na složitost celé problematiky a na připravovanou reformu důchodového systému odložil Ústavní soud vykonatelnost svého rozhodnutí do 30. 9. 2011 s tím, že zrušovaná ustanovení zůstávají do stanovené doby aplikovatelná.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 23. března 2010

Pavel Rychetský v. r.  
předseda Ústavního soudu

## Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila

Nesouhlasím s výroky a s odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, kterým bylo zrušeno ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám k nálezu **odlišné stanovisko**, které odůvodňuji takto:

1. Svým rozhodnutím v této věci porušil Ústavní soud všeobecně uznávaný princip ústavního soudnictví, totiž princip zdrženlivosti a vědomého sebeomezení (*judicial self-restraint*). Tento princip znamená, že Ústavní soud má zásadně rezignovat na to, «aby „provozoval politiku“, tj. aby zasahoval do ústavou vytvořeného a ohraničeného prostoru svobodné politické tvorby, . . . který ústava garantovala pro ostatní ústavní orgány» (viz např. nález německého Spolkového ústavního soudu BVerfGE 36, 1, 14).
2. Chci zdůraznit, že pokládám za principiálně možné, aby Ústavní soud kontroloval, zda zákonná úprava sociálních práv, garantovaných v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), je v souladu s ústavními předpisy. Tvrdím však, že tato kontrola ústavnosti je v oblasti sociálních práv limitována a vyznačuje se řadou specifik. Sám Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně na tato specifika poukazuje.
3. V několika nálezech Ústavního soudu (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08) se objevují tyto teze:
  - pojmovým znakem sociálních práv „je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv“ (bod 52 citovaného nálezu);
  - sociální práva „jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity“ (bod 53 citovaného nálezu);
  - „plnění, poskytovaná v rámci sociálních práv, pocházejí ze státního rozpočtu a odpovědnost za tato plnění spočívá zcela na straně státu. Je-li to stát, kdo je a bude vázán sociálními plněními, pak také musí mít možnost stanovit konkrétní podmínky takového plnění“ (bod 54 citovaného nálezu);
  - „Listina ponechala zákonodárci nejen provedení a určení podmínek výše uvedených ústavních práv, ale zároveň vymezila realizaci těchto práv již v samotném ústavním textu prostřednictvím termínů ... „*přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří*“ apod. Vzhledem k tomu, že Listina blíže nespecifikuje obsah těchto termínů, je zřejmé, že jejich vymezení je, stejně jako stanovení dalších podrobností, ponecháno na zákonné úpravě“ (bod 55 citovaného nálezu);
  - „obsahem této povinnosti státu je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, jak je těmito subjekty někdy mylně vnímáno a požadováno“ (bod 60 citovaného nálezu);

- „zásah Ústavního soudu v analogických věcech by mohl přicházet do úvahy toliko v případech flagrantní svévole, libovůle a nerozumnosti zákonodárce“ (právní věta nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08).

S těmito dřívějšími nosnými právními názory je nynější nález v rozporu; tím se dostal do rozporu také s ustanovením článku 89 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož (předchozí) vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby (včetně Ústavního soudu samého).

4. Souhlasím samozřejmě s tezí, vyslovenou v nynějším nálezu (bod 83), že Ústavnímu soudu přísluší kontrola toho, zda zákonodárce ctí ustanovení článku 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu; zákonodárce „nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat“.
5. Ústavní soud nepochybně může též posuzovat, zda zákonodárce respektuje princip rovnosti, zakotvený v článku 1 a v článku 3 odst. 1 Listiny.
6. Chci dodat ještě to, že pokládám za možné, aby Ústavní soud posoudil, zda zákonodárce při úpravě sociálního práva neporušil princip lidské důstojnosti, zakotvený v článku 1 Listiny a v preambuli Ústavy ČR. Takový problém posuzoval např. německý Spolkový ústavní soud, který ve svém nálezu zvaném „Hartz IV“ (BVerfG, 1 BvL 1/09 ze dne 9. 2. 2010) vyslovil, že platná německá zákonná úprava sociálních dávek, vyplácených nezaměstnaným osobám a jejich nezletilým dětem, nezaručuje důstojné existenční minimum a nectí principy sociálního státu, čímž porušuje článek 1 odst. 1 a článek 20 odst. 1 německé ústavy.
7. Domnívám se, že v nynějším případě nebyly splněny žádné z naznačených důvodů, pro něž by Ústavní soud mohl zrušit napadené ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Závěr, vyslovený v nálezu Pl. ÚS 8/07, že prý tímto zákonným ustanovením byl porušen princip rovnosti, zakotvený v článku 1 a v článku 3 odst. 1 Listiny, nepokládám za přesvědčivý.
8. Tím, že Ústavní soud posuzoval, «zda poměr mezi výší příjmu, pojistného na důchodové pojištění a výší důchodu za stávající právní úpravy naplňuje ústavní požadavek „přiměřenosti“ hmotného zabezpečení ve stáří ... a nezakládá namítanou nerovnost účastníků důchodového pojištění» (bod 34 nálezu), vkročil na teritorium sociální politiky, o níž rozhodovat přísluší toliko zákonodárci. Posuzovaná výše výpočtového základu (zahrnující tzv. osobní vyměřovací základ a tzv. redukční výši) je totiž integrální součástí celého systému vzájemně propojených a vyvážených prvků, kam patří dále např. rozsah zápočtu jednotlivých náhradních dob, způsob zjišťování průměru příjmů za rozhodné období, včetně jejich indexace a redukce, procentní sazba z výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění, důchodový věk, institut dopočtené doby atd. Při tomto posuzování je stále třeba mít na zřeteli celkovou bilanci příjmů a výdajů důchodového systému. Posoudit všechny tyto otázky je zcela nemožné bez speciálních odborných znalostí z oblasti demografie, statistiky, pojistné matematiky apod., kterými Ústavní soud přirozeně nedisponuje.
9. Ohledně základních principů celého sociálního systému, jako je např. míra mezigenerační solidarity, musí být dosaženo co možná nejširšího společenského konsensu, vytvářeného především v demokratické politické diskuzi.

10. Je očividné, že pokud budou zvýšeny starobní důchody občanů, patřících do nejvyšší příjmové skupiny (tedy nejbohatších) a má-li být udržena vyrovnaná bilance příjmů a výdajů, musí být buď zvýšeny příjmy důchodového systému (např. zvýšením pojistného nebo zvýšenými dotacemi ze státního rozpočtu, což povede ke zvyšování deficitu státního rozpočtu), nebo musí být sníženy důchody občanů, patřících do nižších příjmových skupin. V tak nesmírně citlivých otázkách, dotýkajících se rozpočtové politiky státu a problematiky sociální stratifikace, musí být postupováno mimořádně odpovědně, jinak hrozí riziko zostření sociálních konfliktů.
11. Dodávám, že se plně ztotožňuji také s argumentací, uvedenou v odlišném stanovisku soudce Jiřího Nykodýma, a v podrobnostech na ni odkazuji.

Ze všech uvedených důvodů se domnívám, že návrhem napadené ustanovení zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, není v rozporu ústavním pořádkem České republiky, a že návrh měl být podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

V Brně dne 23. března 2010

Jan Musil v. r.

**Odlišné stanovisko JUDr. Jiřího Nykodýma k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07**

K nastolené otázce, zda ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., především jeho tzv. druhá redukční hranice, je v souladu s ústavním pořádkem, nález odpovídá negativně; důvodnost návrhu spočívá dle přijatých závěrů jednak v ústavně nekonformním provedení práva na přiměřené hmotné zabezpečení zakotveného v ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny, a jednak v porušení principu rovnosti zakotveného v čl. 1 Listiny. Činí závěr, že „kritériem ústavní konformity je „přiměřenost“ důsledků zvolené konstrukce, kdy na jedné straně limitující korektiv principu zásluhovosti představuje imperativ (akcesorické i neakcesorické) rovnosti, a na straně druhé je potom oním korektivem „přiměřenost“ minimálního hmotného zabezpečení, tedy nejen ve smyslu eliminace chudoby, ale i zajištění důstojné životní úrovně pro nízkopříjmové pojištěnce“.

Z hlediska financování je náš systém důchodového pojištění systémem průběžně financovaným, a proto není výše pobírané dávky přímo odvislá od zaplaceného pojistného. Výše dávky se zásadně odvíjí od výše pojistného placené budoucí generací. Jde o systém, který vyžaduje vysokou mezigenerační solidaritu, neboť dnes aktivní část populace přispívá na důchody dnešních důchodců, což samozřejmě činí v důvěře, že příští aktivní generace bude zase přispívat na její důchody. Uvedený systém je co do vyrovnané finanční bilance závislý na demografickém vývoji, jakož i struktuře do systému zapojených osob z hlediska jejich příjmů. Z tohoto pohledu otázka míry solidarity není podle mého soudu primárně otázkou ústavněprávní, ale otázkou ekonomickou a tedy především politickou. Je sice možné připustit, že se může za určitých okolností stát i otázkou ústavněprávní, ale to by muselo jít o případ flagrantní nespravedlnosti. Mám pochybnosti, že by za takový stav bylo možno označit situaci, kdy náhradový poměr u vysokopříjmových skupin dosahuje řádově 20% a u nízkopříjmových cca 46%. To se sice při prostém porovnání obou čísel jeví jako nerovnost. I kdyby tomu tak opravdu bylo, je taková nerovnost ospravedlnitelná jednak zachováním sociálního smíru mezi „bohatými a chudými“, a jednak omezenými prostředky systému; ostatně v tomto směru se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (166/2008 Sb., N 73/49 SbNU 85) vyslovil k otázce charakteru sociálních práv a jejich odlišnosti od základních práv tak, že jejich specifickým charakterem je těsná závislost na ekonomické situaci státu.

Ústavní zásada rovnosti vyjádřená v čl. 1 Listiny neznamena absolutní rovnost, jak ostatně nález sám připouští. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/96 (publikován pod č. 295/96 Sb., N 113/6 SbNU 313), na který navázala další judikatura, to Ústavní soud konkrétně vyjádřil takto: „Ústavní zásadu rovnosti, v právech zakotvenou v čl. 1 Listiny, nelze pojímat absolutně a rovnost chápat jako kategorii abstraktní. Již Ústavní soud ČSFR vyjádřil své chápání rovnosti, v uvedeném článku zakotvené, jako rovnosti relativní, jak ji mají na mysli všechny demokratické ústavy, požadující pouze odstranění neodůvodněných rozdílů (nález Ústavního soudu ČSFR uveřejněný pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů ÚS ČSFR). Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět také tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo“.

Ústavní soud obecně interpretuje princip rovnosti z dvojího pohledu (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/93, sp. zn. Pl. ÚS 36/93, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, sp. zn. Pl. ÚS 33/96, sp. zn. Pl. 9/99, ad., publikovány pod č. 131/94 Sb., N 25/1 SbNU 189, č. 132/94 Sb., N 24/1 SbNU 175, č. 6/96 Sb., N 74/4 SbNU 205, č. 107/96 Sb., N 16/5 SbNU 107, č. 185/1997 Sb., N 67/8 SbNU 163, č. 289/99 Sb., N 135/16 SbNU 9). První je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý

pak požadavkem ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování, tj. nepřípustnosti dotčení některého ze základních práv a svobod odlišováním subjektů a práv ze strany zákonodárce. Z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. Ústavní soud tedy připouští i zákonem založenou nerovnost, pokud jsou pro to ústavně akceptovatelné důvody. Ty zde ale pro nálezem vyjádřenou nerovnost dány, podle mého soudu, jsou. Ostatně speciální ustanovení Listiny mající vztah k důchodovému zajištění nemluví o rovnosti, ale o přiměřenosti, a míní tím přiměřenost sociální, nikoliv udržení dosavadní životní úrovně. Po základním důchodovém systému podle mého lze těžko něco takového požadovat. Zachování životního standardu je otázkou dalšího, smluvního pojištění. O to se musí postarat každý sám z vlastních prostředků. Nelze požadovat na státu, aby toto garantoval. Stát k tomu určité podmínky vytváří a důchodové připojištění či spoření podporuje, ale nemůže podle mého názoru v systému základního důchodového zabezpečení kromě přiměřenosti garantovat i udržení dosavadní životní úrovně.

Ovšem v důchodovém zabezpečení je vůbec otázkou, zda zrovna v souvislosti s ekvivalencí odváděného pojistného k vyměřeným důchodům lze vůbec takto o rovnosti uvažovat (naopak je otázkou, zda vyhovět návrhu by neznamenal založení nepřípustné nerovnosti mezi důchodci, jimž byl důchod vyměřen v redukované podobě dle dosavadních pravidel a důchodci „novými“). Ve vzorci rovnosti se totiž vyskytuje ještě neznámá, která je v úvahách odůvodnění nálezu zcela opomenuta. A to je fakt, že není a nemůže být předem známo, jak dlouho bude ten který pojištěnec přiznaný důchod pobírat. Rozdíl mezi dobami čerpání důchodů může ve svém důsledku vést k úplnému obrácení takto vnímané rovnosti. Ti „vysokopříjmoví“, kteří odváděli několikanásobně vyšší pojistné, mohou i při existenci redukčních hranic v důsledku dlouhé doby pobírání důchodu výrazně přečerpat pomyslný podíl, jímž se na vytváření prostředků důchodového účtu podíleli. A naopak ti „nízkopříjmoví“, kterým je dopřáno pobírat příslušný důchod pouze krátce, ze systému obdrží jen malou část toho, co do něho byli nuceni vložit. Při způsobu uvažování návrhatele a konstrukci nálezu je pak aktuální způsob vyměřování důchodů nespravedlivý naopak vůči těmto pojištěncům.

Já nicméně považuji úvahy rovnosti „vysokopříjmových“ a „nízkopříjmových“ pojištěnců jako ústavní kategorii za pojmově vadnou. Je to stejné, jako kdyby byl napaden stávající systém důchodového pojištění příslušníkem generace aktuálních přispěvatelů pro údajnou nerovnost s tím, že v důsledku nižší porodnosti a prodlužujícího se průměrného věku je nucen hradit vyšší pojistné (resp. odvádět sociální daň) než jeho rodiče. Podstata celého systému stojí na solidaritě, jak je v nálezu konstatováno. Nicméně není to jenom solidarita chudších s bohatšími a mladších se staršími nebo zdravých či méně nemocných s nemocnějšími, ale každého s každým. V případě důchodového zabezpečení, jak jsem uvedl výše, není nikdy předem jisté, do jaké míry ten který jedinec systém zatíží. V důsledku toho proto můžeme argumentovat tak, že za jistých okolností mohou „vysokopříjmoví“ jedinci pobírat důchod jen díky solidaritě „nízkopříjmových“. Návrh osob této příjmové kategorie konstruující nerovnost by byl přitom považován za absurdní.

Domnívám se, že systém důchodového pojištění, zejména je-li postaven na průběžném financování a nikoliv systému individuálních účtů, stojí a padá s takto široce pojímanou zásadou solidarity každého s každým (a to zdůrazňuji). Obdobně je nastaven i systém zdravotního pojištění a úhrad „odebírané“ zdravotní péče. Každý do systému přispívá tolik, kolik je schopen, tedy kolik může, aniž by jej to nepřiměřeně zatížilo. A naopak v případě

potřeby ze systému dostává jen tolik, kolik potřebuje. Předem je mu přitom jasné, že mezi vkladem a čerpáním nemusí být, a nejspíš ani nebude, rovnováha. Nikoho přitom nenapadne diferencovat mezi základní poskytovanou péčí tak, aby to bylo ekvivalentní výši vloženého pojistného.

Kromě toho nelze přehlédnout, že Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. 12/94 (č. 92/95 Sb., N 20/3 SbNU 123), na který poukazuje i Ministerstvo práce a sociálních věcí, vycházel při posuzování návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení některých ustanovení zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ze stanoviska, že ve všech existujících systémech sociálního zabezpečení jsou v různém poměru zastoupeny zásady solidarity a ekvivalence. Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých sociálních skupin podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Tato úprava je vyhrazena zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám. V oblasti, která byla předmětem posuzování, jde o oblast ekonomického zákonodárství, má zákonodárce podstatně širší prostor, než v zákonech, které se bezprostředně dotýkají základních lidských práv a svobod. Podstatné je, že Ústavní soud již jednou přijal stanovisko, že poměr solidarity a ekvivalence v systému sociálního zabezpečení je vyhrazen zákonodárci. Nález nyní přijatý ovšem tento závěr popírá.

Náš důchodový systém nemá objektivně žádné relevantní rezervy pro zásadní ovlivnění míry individuálního náhradového poměru u osob s dlouhodobě vyššími příjmy. Jakékoliv zvýšení důchodů jedné z příjmových skupin musí nutně vést buď ke snížení důchodů jiných příjmových skupin nebo k zadlužování systému nebo ke zvýšení sociální daně, které by ovšem opět postihlo především vysokopříjmové skupiny. Můžeme dopředu vyloučit možnost snížení důchodů, neboť jednou přiznané právo nelze odebrat (se situací, kdy by hrozil či přímo nastal státní bankrot, nepočítám). Dlouhodobé zadlužování důchodového systému je rovněž nemožné, neboť by nutně vedlo k rozvrácení stability veřejných financí, což je dáno shora popsanou povahou našeho důchodového systému, který je napojen na státní rozpočet. Zbývá tedy jediná ekonomicky reálná možnost pro vytvoření materiální základny zvýšení důchodů a tou je zvýšení pojistného. Takový krok ale nutně evokuje otázku, zda pouze nebude zaměněno napětí mezi osobami rozdělenými výší svých příjmů (a odvodů do systému) za napětí mezi osobami ekonomicky aktivními a neaktivními. To může být nebezpečný test zachování široké míry zejména mezigenerační solidarity.

Jiří Nykodým v. r.