

Příloha A – Rozhodnutí Ústavního soudu

Obsah:

I.	Charakteristika nálezů Ústavního soudu	3
II.	Nález Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 8/07)	6

I. Charakteristika nálezu Ústavního soudu

Ústavní soud (dále jen „ÚS“) vydal v dubnu 2010 nález (sp. zn. Pl. ÚS 8/07, resp. č. 135/2010 Sb.), kterým zrušil ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), dnem 30. 9. 2011.

Žalobce

V žalobě podané u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „KS“) žalobce napadl výši přiznaného důchodu, i když (jak také sám uvádí) si byl vědom skutečnosti, že stanovení výše důchodu bylo provedeno v souladu s ustanovením § 15 a násl. zákona o důchodovém pojištění. Žalobce nicméně poukázal na skutečnost, že **výše přiznaného důchodu činí pouze 19 % jeho předdůchodových příjmů**. V této souvislosti žalobce podotýká, že průměrná výše důchodu (v roce 2004) činila 44 % hrubého (57 % čistého) příjmu. Žalobce dále konstatoval, že přiznaný důchod zakládá naprostou nerovnost osoby vůči ostatním poživatelům důchodů, „...*stanovená redukce příjmů pro výpočet procentní výměry důchodu jej má znevýhodňovat a zakládat jeho nerovné postavení*“ (bod 3 nálezu ÚS).

Krajský soud

KS vyslovil názor, že napadené ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění není ustanovením, které by nerovnosti odstraňovalo, ale naopak ustanovením, které nerovnosti mezi pojištěnými zjevně zakládá.¹ Z toho KS dále dovodil, že je třeba posoudit, zda jsou důvody pro takový postup objektivní a zda jsou k tomu použité prostředky přiměřené. **Stanovené redukční hranice a procentní sazby nesou podle KS znaky čiré libovůle zákonodárce**. V této souvislosti KS konstatuje, že redukce by měla být pro všechny pojištěné stejná s tím, že právní stát se nemůže prohlašovat za nositele pojištění a současně vybrané prostředky rozdělovat způsobem, že pojištěncům, kteří do systému přispěli nejvíce, nezaručuje mnohdy ani 20 % jejich původního měsíčního příjmu, ze kterého bylo pojistné vybráno. Ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění je tak podle názoru KS rozporné s článkem 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s článkem 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť podle názoru KS zjevně nepřiměřeným způsobem diskriminuje značnou část pojištěných a zakládá nerovné zacházení. Dále KS vyslovil názor, že **relace mezi zaplaceným pojistným a plněním není zřetelná a přiměřená – zejména aplikace druhé redukční hranice vede k podstatnému snížení dávky, což vede k poškození pojištěnců s vyššími příjmy**.

Ústavní soud

ÚS ve svém nálezu konstatoval, že přestože je veřejné (sociální) pojištění svou funkcí odlišné od komerčního (soukromého) pojištění – kde převažuje jednoznačněji princip zásluhovosti – **nemůže příjmová solidarita „...mít natolik vychýlenou podobu, aby ji ti, které postihuje, pocítovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou...“** (bod 54 nálezu ÚS).

¹ K požadavku KS je třeba uvést, že ÚS sice shledal ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění, které zakotvuje způsob stanovení výpočtového základu, z něhož se vypočítává procentní výměra důchodu, tedy i výši tzv. redukčních hranic, protiústavním, nikoliv však obecně existenci redukčních hranic jako takových.

Podle názoru ÚS je **ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění**, které zakotvuje způsob stanovení výpočtového základu, z něhož se vypočítává procentní výměra důchodu, tedy i **výše tzv. redukční hranice**, protiústavním, neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému dostatečně negarantuje ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení dle čl. 30 odst. 1 Listiny a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami pojištěnců.

ÚS konstatoval, že dospěl k závěru, že **napadené ustanovení je v rozporu nejen s čl. 30 odst. 1 Listiny, ale též s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem**. Dále ÚS konstatoval, že jde o tzv. sociální práva, podmíněná zákonnou úpravou, a zákonodárce má poměrně široký prostor pro úpravu (volbu systému, nastavení jeho parametrů, konstrukce dávek, podmínky výběru pojistného), avšak nesmí si ani zde počínat zcela libovolně, musí ctít samu podstatu a smysl základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení a zejména respektovat všeobecně platné principy rovnosti před zákonem a rovnosti v základních právech. ÚS v této souvislosti uvádí, že 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. 1 Listiny a současně ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu těchto základních práv. Podle ÚS by přitom základním právním požadavkem na důchodové systémy mělo být 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.

ÚS konstatoval, že Listina předpokládá existenci takového systému zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti v práci, který bude schopen poskytovat potřebným osobám hmotné zabezpečení přiměřené. V této souvislosti ÚS dále uvedl, že **přiměřenost hmotného zabezpečení je nutno vyložit nejen s ohledem na schopnost uspokojit z důchodové dávky životní potřeby jednotlivce tak, aby mu byla zaručena sociálně důstojná lidská existence, ale též s ohledem na pojištěnce jako plátce spoluvytvářejícího finanční zdroje**, ze kterých je, resp. bude, přiměřené hmotné zabezpečení poskytováno.

Vzhledem k obsahu nálezu lze shrnout, že jádrem přezkumu byla otázka přiměřenosti, respektive posouzení ústavnosti poměru mezi výší příjmu a pojistného placeného na důchodové pojištění a výslednou výší důchodu. Kromě posouzení ústavní konformity s právem na „přiměřené hmotné zabezpečení“ (čl. 30 odst. 1 Listiny) došlo i k přezkumu z hlediska naplnění principu „rovnosti“ (čl. 1 Listiny).

Dále lze vzhledem k obsahu nálezu ÚS konstatovat, že **ÚS nezpochybnil princip solidarity mezigenerační a v zásadě akceptoval i princip solidarity intragenerační (příjmové)**, které jsou charakteristické pro nynější průběžný dávkově definovaný důchodový systém. ÚS však v této souvislosti konstatoval, že ani tyto principy, a platí to zejména o **principu solidarity intragenerační, v rámci tohoto důchodového systému nemohou absolutně převážit a vést k praktické nivelizaci důchodů, resp. že nemohou téměř úplně potlačit též princip ekvivalence, resp. zásluhovosti, z pohledu přispěvatele do systému důchodového pojištění**, který nadto působí stimulačně na zvyšování celkových příjmů systému. To by ve svém důsledku, jak dovodil ÚS, vedlo již k neakceptovatelné míře nerovnosti mezi příjemci důchodů s ohledem na nerovnost

jejich příjmů, výše odvedeného pojistného a výše důchodů, takže by již nebylo možné hovořit o přiměřenosti takového hmotného zabezpečení.

ÚS uvádí, že při posuzování problematiky vzal v úvahu též širší kontext konstrukce důchodového systému, vazbu mezi výší příjmů, výší odvodů do systému (pojistného) a výší důchodů a konečně též účely, jichž zákonodárce hodlal zavedením daného systému dosáhnout. Těmi byly, jak ÚS konstatuje, na straně jedné postupné snižování diferenciací důchodů podle výše výdělků a doby pojištění v rámci prvního pilíře důchodového systému a na straně druhé otevření prostoru pro diferenciaci důchodů v jiných pilířích, zejména v penzijním připojištění. ÚS vyslovil názor, že deklarovaného cíle se zákonodárci nepodařilo dosáhnout a že tak **v posuzovaném systému chybí vazba mezi deklarovaným cílem a prostředky, které zákonodárce (neúspěšně) zvolil k jeho dosažení, což nutně vede k závěru o neakceptovatelnosti nerovnosti mezi pojištěnci. V této souvislosti ÚS konstatoval, že „...konstrukce zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších, za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“ (v současnosti je to 72násobek průměrné mzdy, což je omezení iluzorní), vytváří výrazné disproporce (nerovnosti) mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje čl. 1 a 3 odst. 1 Listiny“ (bod 94 nálezu ÚS).**

ÚS odložil účinky svého rozhodnutí do konce září 2011 s odůvodněním, že je třeba vládě a zákonodárci poskytnout dostatečný prostor k promyšlení nové právní úpravy, která vezme v úvahu nejen ekonomické a sociální aspekty, ale též ústavní principy. Do té doby, jak ÚS konstatoval, zůstává ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění i nadále aplikovatelným.

Závěry (z nichž musí vycházet návrh řešení)

- **Pokud nebude s účinností od 30. září 2011 přijata** příslušná právní úprava, budou všechny důchody přiznávány v minimálních výších.
- **ÚS nezpochybnil princip mezigenerační solidarity.**
- **Do výše důchodů se musí více promítnout princip zásluhovosti.**
- K realizaci nálezu ÚS nebude MPSV přistupovat přijetím „na první pohled“ jednoduchého řešení, které by spočívalo ve formální změně, ale bude hledat věcné řešení.
- **Bude třeba přistoupit k výraznému snížení maximálního vyměřovacího základu pro pojistné.**
- **Konstrukce výpočtu důchodů nebude zásadním způsobem měněna; zvýšení ekvivalence bude hledáno v úpravě parametrů současné konstrukce.**
- Na již vyměřené důchody nález ÚS nemá vliv.
- **Cílový stav by neměl vést ke zhoršení bilance oproti stávajícímu stavu.**
- Změnu je třeba připravit urychleně, tedy v rámci základního důchodového pojištění (I. pilíř); řešení nemůže spočívat v zavedení II. pilíře a změně III. pilíře, tedy s odkladem několika let.

II. Nález Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 8/07)

Pl.ÚS 8/07 ze dne 23.03.2010
135/2010 Sb.

K právu na přiměřené hmotné zabezpečení

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 23. března 2010 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 ve věci návrhu Krajského soudu v Ostravě, za který jedná soudkyně JUDr. Bohuslava Drahošová, na zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

Ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se ruší dnem 30. 9. 2011.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Ústavní soud obdržel dne 13. 4. 2007 návrh, kterým se Krajský soud v Ostravě (dále též jen „navrhovatel“ nebo „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.

2. V návrhu na zahájení řízení navrhovatel uvedl, že v právní věci JUDr. 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 roky 1986 až 2005 ve výši 68 635 Kč.

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 v roce 2004 činila 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 též 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 dovést 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 abscentuje, 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 čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 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 a 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 a 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 námitky, 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 přihlídnutí 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 přičítají 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., 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 účastníky 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 dospívá 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 České republiky 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. Česká republika 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 náleží Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/94 ze dne 12. 4. 1995 (viz níže) 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 České republice 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. Snižování 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 redukcí osobního vyměřovacího základu při výpočtu důchodu by se ve výši nově přiznávaných důchodů projevilo zvýšením důchodů vyměřených z osobního vyměřovacího základu převyšujícího 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 neaplikovatelnými, a tudíž obsoletními), 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 dikce 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 věty 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.

Dikce 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 nařízením 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 nařízením 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 České republiky, 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 čl. 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, jehož prostřednictvím 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 příjmů 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 vyplácejí 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 výši 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 formulí případně proměnnou ovlivňující částečně její výši. Výše dávky je však zásadně převážně závislá na výši pojistného placeného 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 při dnešním parametrickém nastavení. 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 postproduktivním 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 postproduktivních 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 společenská 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 pomoci 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 výměru 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 podle § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. a vzniklý součin se podělí počtem dnů rozhodného období (od něhož 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 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.): „Míra uznání principu solidarity závisí na úrovni etického chápání soužití ve společnosti, její kulturnosti, ale i smyslu jednotlivce pro spravedlnost a sounáležitost s ostatními a sdílení jejich osudu v určitém čase a místě. Solidaritu lze z pohledu jednotlivce vnímat jako vnitřní či vnější. Vnitřní solidarita je dána citovou blízkostí vztahu k ostatním, je spontánní, uplatňuje se především v rodině a v dalších partnerských společenstvích. Stát do tohoto vztahu zpravidla nezasahuje, nebo jen velmi omezeně (viz rodinněprávní vztahy upravené zákonem o rodině). Vnější solidarita tuto citovou blízkost postrádá, a souhlas jednotlivce s jejím uplatňováním je proto zdráhavější. Jedná se například o solidaritu bohatých s chudými, schopných s méně schopnými, zdravých s nemocnými. Stát se v této oblasti uplatňuje svojí mocensko-vrchnostenskou funkcí velmi aktivně. Přes princip solidarity se uskutečňuje přerozdělování, tj. pohyb přenášející zdroje od jedněch k druhým – těm potřebným. Solidarita má své hranice. Nemůže mít natolik vychýlenou podobu, aby ji ti, které postihuje, pocítovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou a odňali jí svůj tichý souhlas. Ve jménu solidarity může stát postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku.“

55. Ústavní soud nikterak nezpochybnuje 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 podle 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 na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který fungoval po přechodnou dobu jako nástroj postupného oddělení vybraného pojistného od 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, âčštrzní 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 odlišnosti 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, částečně 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 a násl. je vymezován typický příjemce dávky, který z hlediska příjmového je definován jako typický kvalifikovaný dělník, a vymezuje se 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) náhradový poměr u takto příjmově typizovaného jedince v roce 2006 činil 46,2 %, v roce 2007 činil 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 činil 40,6 %. Tento pokles je způsoben disproporcí v růstu mezd, použité důchodové formuli v dávkově definovaném systému a opět ve snaze 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 pohybuje 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 pohybuje 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 podle 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 regresivní charakter, je důsledkem konstrukce dávek důchodového systému, jejichž stěžejní část představují tzv. redukční hranice.

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
První redukční hranice	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
Druhá redukční hranice	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 výdělku. 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 vyšší důchodů započítávají plně. Druhá redukční hranice rostla v období 2003 až 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 vyšší důchodu započítávány 30 %, než pásmo, ve kterém se výdělky započítávají pro vyšší 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

73. Jakkoli jsou náhradové poměry v jednotlivých zemích s ohledem na charakter daného systému a s ohledem na míru promítnuté solidarity odlišné, je 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 přesměrována 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: „Vládný 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 výšepříjmovým 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) se uvádí: „Parametrické změny je vhodné doplnit o reformu směřující k diverzifikaci 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 ze dne 12. 4. 1995 (N 20/3 SbNU 123; 92/1995 Sb.) 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 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 ze dne 4. 6. 2003 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) – „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 sp. zn. II. ÚS 348/04 ze dne 9. 6. 2005 (N 120/37 SbNU 525) – „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 (viz výše), 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 v odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/02 ze dne 4. 6. 2003 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.) se rovněž přihlásili v tezi vyjádřené v nálezu ve věci sp. zn. 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 podle 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 i pro přezkum ústavnosti § 15 zákona č. 155/1995 Sb., tj. je jím maxima, dle níž z čl. 30 odst. 1 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 nálezní sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.). Ústavní soud v něm odkázal na svoji rozsáhlou a ustálenou judikaturu, v níž zformuloval hlediska ústavněprávního posouzení kategorie rovnosti [viz především nálezní sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 4/95 ze dne 7. 6. 1995 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 5/95 ze dne 8. 11. 1995 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 9/95 ze dne 28. 2. 1996 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 33/03 ze dne 20. 10. 2004 (N 151/35 SbNU 109; 584/2004 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 47/04 ze dne 8. 3. 2005 (N 47/36 SbNU 495; 181/2005 Sb.)]. Při chápání ústavního principu rovnosti se zejména ztotožnil se závěrem vyjádřeným Ústavním soudem ČSFR (nálezní sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, nálezní č. 11, str. 37, vyhlášen v částce 96/1992 Sb.). 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 tím Ústavní soud 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 (již testoval i kolizi základních práv plynoucích z principu rovnosti s jinými právy, či veřejnými dobrami) než tu, kterou představuje příkaz k optimalizaci [nálezní sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.)]. 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 [nálezní sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.), nálezní sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)].

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 míry 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 podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [viz též sp. zn. Pl. ÚS 12/94 ze dne 12. 4. 1995 (N 20/3 SbNU 123; 92/1995 Sb.)].

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 (viz výše) 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 vyhlášky č. 125/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, označit jako korespondující s účastníkem řízení naznačeným účelem předmětné právní úpravy. Pro uvedené okolnosti 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. 261/2007 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 proporcionální 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. Podle 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 neakcesorické 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 podle 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 redukci maximálního vyměřovacího základu považuje za zdroj „zvýšení příjmů státního rozpočtu“, což je účelem daně. Nadto je uvedený závěr odůvodněn 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, jež 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 podle ustanovení § 107 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., na jehož základě může vláda (z hlediska operativnosti žádoucím způsobem) zvyšovat tzv. redukční hranice, avšak zákonodárce přenesl podle 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 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/02 (viz výše)].

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 ze strany Spolkového Ústavního soudu.

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, jinými 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. 1 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 zrušované ustanovení zůstává do stanovené doby aplikovatelné.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Jan Musil a Jiří Nykodým.