

Ústavní soud ČR

Joštova 8
660 83 Brno

V Hradci Králové dne

Navrhovatelé:

Poslanci:

Mikuláš Ferjenčík, Jan Hrnčíř, Vít Kaňkovský a další

*právně zastoupeni JUDr. Jiřím Králíkem, advokátem, osvědčení
ČAK 136
88, se sídlem Račice nad Trotinou čp. 1, 503 03 Smiřice,
doručovací adresou a pobočkou K. H. Máchy 604/6, 500 02
Hradec Králové*

Účastníci řízení: **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky,**
Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

Senát Parlamentu České republiky,
Valdštejnské nám. 4, 118 01 Praha 1

**Návrh skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení zákona č. 155/1995
Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů**

plná moc pro řízení před Ústavním soudem

trojmo

JUDr. Jiří Králík, advokát

IČ 73628743 | DIČ CZ8103163068 | ČAK ev.č. 13688
Karla Hynka Máchy 604/6 | 500 02 Hradec Králové
Tel. 495 512 020 | E-mail : kralik@kralik-pavlik.cz

I.

Skupina poslanců podává návrh na zrušení ustanovení § 67 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a to ve slovech:

„Základní výměry a procentní výměry vyplácených důchodů se zvyšují od splátky důchodu splatné v lednu (dále jen „pravidelný termín“).“

Navrhovatelé mají zato, že napadané ustanovení zákona o důchodovém pojištění je **v rozporu s principem neakcesorické rovnosti ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod, ve spojení s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, a dále je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 11 odst. 1 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod, tj. koliduje principu akcesorické rovnosti** ve smyslu nerovného postavení jednotlivých adresátů právní regulace ve vztahu k ochraně vlastnického práva a práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.

II.

Důvody vedoucí navrhovatele k závěru o protiústavnosti napadených ustanovení jsou následující:

Stát s každým novým rokem navyšuje účastníkům důchodového pojištění vyplácené důchody, dochází k tzv. "valorizaci důchodů", a to podle pravidel stanovených příslušnými právními předpisy.

Podle ust. § 67 odst. 2, 3 zákona č. 155/1995 Sb. se zvyšují základní výměry a procentní výměry vyplácených důchodů od splátky důchodu splatné v lednu (dále jen „pravidelný termín“), popřípadě se zvyšují procentní výměry vyplácených důchodů mimo pravidelný termín (dále jen „mimořádný termín“), pokud v období pro zjišťování růstu cen stanoveném podle odstavce 4 dosáhl růst cen aspoň 5 %. V mimořádném termínu se vyplácené důchody zvyšují od splátky důchodu splatné v pátém kalendářním měsíci následujícím po kalendářním měsíci, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %.

Podle ust. § 116 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se vyplácejí dávky důchodového pojištění dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky, nestanoví-li se dále jinak.

Podle ust. § 117 zákona č. 582/1991 Sb. jsou u příslušníků ozbrojených sil dávky důchodového pojištění vypláceny ve stanoveném výplatním termínu na běžný kalendářní měsíc. Termín výplaty dávek stanoví v oborech své působnosti ministři obrany, vnitra a spravedlnosti.

Pro rok 2018 byly důchody navýšeny nařízením vlády č. 343/2017 Sb. o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2016, přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2016, redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu pro rok 2018 a základní výměry důchodu stanovené pro rok 2018 a o zvýšení důchodů v roce 2018. Podle ust. § 4 odst. 1 citovaného nařízení č. 343/2017 Sb. se zvyšují důchody starobní, invalidní, vdovské, vdovecké a sirotčí přiznané před 1. lednem 2018 od splátky důchodu splatné po 31. prosinci 2017 tak, že

- a) základní výměra důchodu se zvyšuje o 150 Kč měsíčně,
- b) procentní výměra důchodu se zvyšuje o 3,5 % procentní výměry důchodu, která náleží ke dni, od něhož se procentní výměra zvyšuje.

Výplatní termíny důchodů stanoví plátce dávky, konkrétně Česká správa sociálního zabezpečení, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany či Ministerstvo spravedlnosti (pro starobní, invalidní i pozůstalostní důchody), a to od 2. dne v měsíci.

Výplatní termín důchodu stanovený Českou správou sociálního zabezpečení pro jednotlivé účastníky důchodového pojištění nijak nesouvisí ani s datem narození, ani s datem, od kdy byl důchod konkrétnímu důchodci přiznán ani kdy o něj bylo pořádáno či od kdy začal být vyplácen. Byl určen tak, aby stát mohl vyplácet důchody nikoliv naráz, ale průběžně a pokud možno co nejvíce rovnoměrně ve výplatních termínech. K určení konkrétního termínu dochází ze strany plátce dávky zcela **svévolně**.

Výplatní termín důchodu však, nejen v případě výplaty důchodu a jeho valorizace, **není pouze výplatním termínem, nýbrž také počátkem období** (tzv. „tekoucího“, resp. „klouzavého“ měsíce), na které v ten den vyplácený důchod včetně valorizace přísluší. Toto lze demonstrovat na příkladu, kdy dne 18. dubna 2018 byl vyplácen důchod na období od 18. dubna 2018 do 17. května 2018.

Nelze zvyšovat důchody od jejich splátky, neboť tento termín (termín výplaty splátky důchodu, ale i počátek období, na které důchod přísluší) je pro různé účastníky důchodového pojištění různý, čímž vzniká nerovnost mezi těmito osobami, kterou považují navrhovatelé za porušení principu rovnosti a protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými.

Touto právní úpravou v současném znění, převzatou i do nařízení vlády, došlo u všech důchodců, kterým je Českou správou sociálního zabezpečení dávka důchodového pojištění vyplácena jednak k vzájemné nerovnosti všech mezi sebou, ale i s příslušníky ozbrojených sil. Příslušníci ozbrojených sil v souladu s ust. § 117 zák.č. 582/1991 Sb. obdrží dávku důchodového pojištění na kalendářní měsíc, a tedy i k navýšení důchodu u nich dochází od 1. ledna.

Zatímco důchodci, kteří jsou příslušníky ozbrojených sil, obdrží valorizovanou dávku důchodového pojištění na všech třicet jedna dnů ledna daného roku, ostatní důchodci, kterým je dávka důchodového pojištění vyplácena Českou správou sociálního zabezpečení, valorizovanou dávku důchodového pojištění na všech třicet jedna dnů daného roku nikdy neobdrží.

Navrhovatelé se domnívají, že současným zněním příslušné právní úpravy vázající zvýšení důchodů jen ve vztahu ke splátce důchodu nebyl zachován ústavní požadavek „**přiměřenosti**“ hmotného zabezpečení ve stáří (resp. při nezpůsobilosti k práci či ztrátě živitele) a zakládá nerovnost účastníků důchodového pojištění. Podle navrhovatelů je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek s vyloučením neodůvodněných rozdílů nebyl citovanou právní úpravou respektován, neboť právní úpravou v současném znění bez ústavně akceptovatelných důvodů znevýhodnil ty účastníky důchodového pojištění, kterým jsou dávky důchodového pojištění vypláceny Českou správou sociálního zabezpečení, jelikož výplatní termín je současně datem, od kdy jim dávka důchodového pojištění navýšena.

Navrhovatelé zcela akceptují, že je ponecháno České správě sociálního zabezpečení na rozhodnutí, kdy přistoupí k výplatě dávky důchodového pojištění, které se promítne i v různosti výplatních termínů jednotlivých účastníků důchodového pojištění. Provádět výplatu dávek důchodového pojištění v různých termínech je bezesporu nevyhnutelné s ohledem na množství oprávněných subjektů, ovšem k tomuto časovému okamžiku není akceptovatelné vázat navýšení všech dávek důchodového pojištění, které podléhá korektivu v podobě zákazu nerovného zacházení bez jakýchkoliv kritérií v rozlišování osob, jichž se zvýšení dotkne dříve. Zvýhodněné postavení poskytované napadenými ustanoveními pouze určité skupině subjektů není legitimní a přiměřené. Vázat termín, od kdy je valorizováno na termín, kdy je vypláceno, není nejen právně akceptovatelné, ale věcně k této vazbě ani neexistuje žádný relevantní důvod.

Navrhovatelé mají dále zato, že napadaná právní úprava koliduje s principem **neakcesorické rovnosti** ve smyslu čl. 1 Listiny, neboť porušuje obecnou rovnost před zákonem.

Podle názoru navrhovatelů dochází tímto k neodůvodněné diskriminaci a k rozdílnému zacházení s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, aniž by toto zacházení bylo nějak rozumně a objektivně odůvodněno, když navýšení dávky důchodového pojištění (termín – časový okamžik, od kdy je valorizováno) navázal na její splatnost, k jejímuž určení dochází u každého účastníka důchodového pojištění náhodně v různých časových okamžicích.

V důsledku této diskriminace je upřeno jedněm subjektům právo na zvýšení dávky důchodového pojištění ve stejné výši (počátek byl od jiného data), k jaké došlo u jiných subjektů majícího výplatní termín dávky důchodového pojištění již ke 2. dni každého měsíce (resp. u těch, kterým je dávka důchodového pojištění vyplácena na měsíc kalendářní), ačkoliv se nacházejí ve stejné situaci. Toto rozlišení subjektů nemá žádný ústavně relevantní důvod.

Zásada rovnosti požaduje odstranění neodůvodněných rozdílů, což představuje rovnost relativní.

Představa svévolného nakládání s právy a svobodami bez racionálního a objektivního odůvodnění nezapadá do koncepce žádného demokratického právního státu.

Je více než logické, že někdy je nutné ve veřejném zájmu omezit některá práva jedné skupiny na úkor druhých. Musí to ale být vždy odůvodněné.

Zákonná úprava by neměla být zjevně iracionální, resp. svévolná.

Podle názoru navrhovatelů tak zákonodárce učinil svévolně, neboť nenacházejí žádné rozumné zdůvodnění, proč by právě skupina zcela náhodně vybraných a zcela různě profesně zařazených účastníků důchodového pojištění měla být tímto způsobem znevýhodněna, resp. více zatížena.

Konečně mají navrhovatelé za to, že došlo i k porušení **principu akcesorické rovnosti**, tedy k porušení čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 11 Listiny. Pokud jde o čl. 3 odst. 1 Listiny, zakazuje se zde diskriminace v základních právech a svobodách z

řady důvodů, mimo jiné i z důvodu „jiného postavení“. Tímto jiným postavením je postavení účastníka důchodového pojištění, který není příslušníkem ozbrojených sil a který má pozdější výplatní termín, než je 2. den v měsíci.

Porušeným základním právem, přičemž se jedná o zásah diskriminační, je pak právě čl. 11 Listiny, neboť není jednotný přístup ke všem pojištěncům, kdy jedné skupině účastníků důchodového pojištění není poskytována stejná míra ochrany ve srovnání se zbývající skupinou účastníků důchodového pojištění, aniž by k tomuto přístupu byly ústavně legitimní důvody.

Navrhovatelé jsou si vědomi toho, že ani v případě ústavně zaručené rovnosti v ochraně základních práv a svobod se nejedná o rovnost absolutní, nýbrž o rovnost relativní, tj., i v případě kategorií osob dle čl. 3 odst. 1 Listiny lze ve vztahu k jednotlivým právům a svobodám v Listině zaručeným zavést odůvodněné rozdíly, nicméně i v tomto případě mají zato, že zvolené rozlišovací kritérium není legitimní a žádné důvody zde k přetrvávání rozdílů nejsou.

Je tudíž otázkou, zda-li je takto vytvořená nerovnost legitimní z pohledu ústavně zaručené rovného přístupu v oblasti sociálního zabezpečení. Podle názoru navrhovatelů musí být odpověď na tuto otázku negativní, neboť, jak již bylo vysvětleno výše, rozlišujícím kritériem je svévolně stanovený výplatní termín Českou správou sociálního zabezpečení, který nemá žádnou souvislost se zvláštním postavením zvýhodněných účastníků důchodového pojištění.

Z uvedených důvodů mají navrhovatelé za to, že je porušen základní požadavek principu rovnosti, podle kterého mají být stejné situace regulovány se stejnými účinky a odlišné situace s účinky odlišnými.

III.

Navrhovatelé nacházejí oprávněnost svého postoje i v komparativním porovnání se zahraniční právní úpravou.

Ve **Slovenské republice** vyřešili zcela **stejnou situaci** v zájmu jednotného přístupu k pojištěncům a v souladu se zásadou rovného zacházení v sociálním zabezpečení. Došlo ke změně právní úpravy a valorizují všem důchodcům od jednotného (jediného společného) data, od 1.1. daného roku. Podle § 82 odst. 2 zákona č. 461/2003 Z.z., o sociálním pojištění, ve znění pozdějších předpisů: „Důchodové dávky se zvyšují od 1. ledna příslušného kalendářního roku o procento určené jako součet...“. Ke zvyšování dávek důchodového pojištění zde dochází u všech účastníků důchodového pojištění od společného data a nikoliv od splátky důchodu, které se mezi účastníky liší.

Věcným důsledkem této odlišnosti je, že valorizace dávek důchodového pojištění zvýšených od 1.1. příslušného kalendářního roku jsou ve Slovenské republice od 1.1. příslušného kalendářního roku do data výplatního termínu v lednu tohoto roku vyrovnávané **dopltkem** poukázaným začátkem tohoto ledna. Tento doplatek je vyplácen v lednovém výplatním termínu současně s lednovou důchodovou dávkou.

Ve Slovenské republice již 14 let vědí, že výplata dávek důchodového pojištění může být spravedlivá pouze v případě, že všichni účastníci důchodového pojištění dostanou v souladu s ústavním principem rovnosti valorizaci daného roku na všech třicet

jedna lednových dnů. Výše tohoto „doplatku“ se pak samozřejmě ve Slovenské republice liší v závislosti na vzdálenosti výplatního termínu od počátku roku. Jsou-li si ve Slovenské republice účastníci důchodového pojištění rovni pouze s „doplatkem“, nemohou si být v České republice všichni účastníci důchodového pojištění rovni bez tohoto doplatku. Přitom podle protokolu č. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se členské státy Rady Evropy zavázaly, že mají na zřeteli základní princip, podle nějž jsou si všichni lidé rovni před zákonem a mají právo na rovnou ochranu zákona a jsou odhodlány podniknout další kroky na podporu rovnosti všech lidí cestou kolektivního prosazování všeobecného zákazu diskriminace.

IV.

Stěžovatelé shrnují, že mají zato, že napadená právní úprava odporuje ústavnosti z hlediska všech kritérií, požadavku přiměřenosti, jakož i z pohledu neakcesorické i akcesorické rovnosti.

Nepřiměřenost vykazuje podle názoru navrhovatelů napadená úprava tím, že váže zvýšení všech dávek důchodového pojištění k různým výplatním termínům účastníků důchodového pojištění, čímž dochází k nerovnému zacházení s nimi, aniž by zde existovalo legitimní kritérium k rozlišování osob.

Princip neakcesorické rovnosti je porušen tím, že zákonodárce paušálně bez racionálního a legitimního podkladu zbavil celou skupinu důchodců možnosti dosáhnout na určitou část valorizované dávky důchodového pojištění.

Konečně princip akcesorické rovnosti je narušen zásahem do požadavku rovnosti při ochraně vlastnického práva, jakož i práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele podle čl. 30 Listiny.

V.

Navrhovatelé jsou si zároveň vědomi toho, že správní soudy a konečně i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. IV US 1079/12, konstatoval, že „*ani případné vyhovění požadovanému návrhu stěžovatelky na zrušení těchto ustanovení (zejména § 67 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) by nemohlo vést k jí požadovaným důsledkům. Zrušení napadené části vyhlášky by odstranilo právní vyjádření výše valorizace, respektive její důvod; zrušení části zákona by vedlo k tomu, že by bylo nutno stanovit jiný termín pro přiznání valorizace, případně by zůstalo zcela v rukou České správy sociálního zabezpečení, kdy bude jednotlivé důchody valorizovat. Jinými slovy řečeno, stěžovatelkou navržený postup by nejenže neodstranil jí tvrzenou nerovnost, ale zcela by eliminovala nyní existující pravidla pro výši a splatnost již valorizovaného důchodu. Návrh se mívá účinkem a ani jeho případné opakování by nebylo způsobilé vyřešit požadavky stěžovatelky.*“

S tímto závěrem ovšem nelze souhlasit. Kdyby totiž tato ustanovení Ústavní soud zrušil, žalovaná by neměla žádný speciální právní předpis, a proto by se musela řídit pouze ústavními principy, přičemž jedním z nich je právě princip rovnosti. V tom případě, by nemohla postupovat, tak jako doposud (valorizace ode dne výplaty dávky důchodového pojištění), ale musela by stanovit termín valorizace pevně např. k 1. lednu příslušného roku a tím by nediskriminovala žádného z účastníků důchodového pojištění.

Nehledě na skutečnost, že Ústavní soud má možnost zrušit daná ustanovení i

takovým způsobem, že poskytne přiměřenou lhůtu k vypracování nové legislativy v souladu s ust. § 58 odst. 1 zák.č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V této lhůtě pak bude zrušený předpis nadále účinný. Ostatně k tomu již v minulosti několikrát došlo, např. když Ústavní soud zrušil nálezem ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (vyhlášen i ve sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb.) celou část pátou OSŘ.

Navrhovatelé jsou si vědomi i toho, že by se mohlo v daném případě uplatnit obecné výkladové pravidlo de minimis (ve smyslu zásady de minimis non curat praetor, resp. soud se nezabývá maličkostmi) se závěrem, že došlo jen k nepatrnému zásahu do vlastnického práva a práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele, takže nelze ani uvažovat o tom, že by mohlo být nějak porušeno.

Je však přinejmenším diskutabilní, zda tento rozdíl mezi účastníky důchodového pojištění, který navíc každoročně narůstá, je skutečně maličkostí. Pro jednoho každého účastníka důchodového pojištění jistě částka, která se může pohybovat v oblasti poloviny jeho důchodu jistě maličkostí není. Navíc, jak prokazuje příklad ve Slovenské republice, termín od kdy se valorizuje lze sjednotit, aniž by se cokoli jiného měnilo, a tedy zatížení zúčastněných subjektů zůstane beze změny. Poměrnou část valorizace, kterou dnes většina účastníků důchodového pojištění dle našeho názoru v rozporu s ústavními principy neobdrží, pak může být velmi snadno uhrazena při výplatě první důchodové splátky v roce. Výpočet výše doplatku (poměrné části valorizace) Českou správu sociálního zabezpečení nikterak nezatíží. Ostatně obdobný výpočet se v České správě sociálního zabezpečení provádí již dnes, a to při výpočtu poměrné části důchodu od vstupu do důchodu do prvního řádného výplatního termínu.

VI.

S ohledem na skutečnost, že napadené ustanovení zákona je v rozporu s čl. 1, s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 30 Listiny základních práv a svobod, navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud přijal tento nález:

„Ustanovení § 67 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a to ve slovech: „*Základní výměry a procentní výměry vyplácených důchodů se zvyšují od splátky důchodu splatné v lednu (dále jen „pravidelný termín“).*“

se zrušuje ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.“

JUDr. Jiří Králík, advokát
v plné moci navrhovatelů