

Ročník 2020



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 109

Rozeslána dne 26. června 2020

Cena Kč 71,-

O B S A H:

286. Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020 sp. zn. Pl. ÚS 47/18 ve věci návrhu na zrušení § 67 odst. 2, eventuálně § 67 a 67a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

286**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 47/18 dne 12. května 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny poslanců, jejímž jménem jedná poslanec Bc. Mikuláš Ferjenčík, zastoupené JUDr. Jiřím Králíkem, advokátem, se sídlem Račice nad Trotinou 1, na zrušení § 67 odst. 2, eventuálně § 67 a 67a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

I. Návrh na zrušení § 67 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

II. Návrh na zrušení § 67 odst. 1, 3 až 16 a § 67a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění**I.****Rekapitulace návrhu**

1. Návrhem, doručeným Ústavnímu soudu dne 12. 12. 2018 a dále doplněným a rozšířeným dne 21. 3. 2019, skupina 41 poslanců Poslanecké sněmovny (dále též jen „navrhovatelka“) navrhla Ústavnímu soudu, aby zrušil buď pouze § 67 odst. 2, anebo širěji § 67 a 67a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o důchodovém pojištění“).

2. Návrh brojí proti právní úpravě stanovující způsob zvyšování důchodů. Za problematické navrhovatelka považuje zejména ustanovení § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, dle kterého se základní výměry a procentní výměry vyplácených důchodů zvyšují od splátky důchodu splatné v lednu. Širší variantu zrušení navrhuje alternativně toliko pro případ, že by to Ústavní soud shledal jako vhodné vzhledem k vzájemné provázanosti právní úpravy.

3. Navrhovatelka konstatuje, že podle § 116 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o provádění zabezpečení“) se vyplácí dávky důchodového pojištění dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky, nestanoví-li se dále jinak. Dle § 117 téhož zákona 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.

4. 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 § 4 odst. 1 uvedeného nařízení vlády 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 a b) procentní výměra důchodu se zvyšuje o 3,5 % procentní výměry důchodu, která náleží ke dni, od něhož se procentní výměra zvyšuje.

5. Výplatní termín důchodu stanovený Českou správou sociálního zabezpečení (dále též jen „ČSSZ“) pro jednotlivé účastníky důchodového pojištění nijak nesouvisí ani s datem narození, ani s datem, od kdy byl důchod konkrétnímu oprávněnému přiznán, ani kdy o něj bylo požádáno nebo 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 plátcem dávky zcela svévolně. Výplatní termín důchodu přitom není pouze výplatním termínem, nýbrž také počátkem období („tekoucího“, resp. „klouzavého“ měsíce), za které v ten den vyplácený důchod včetně valorizace přísluší. Tak kupříkladu důchod vyplacený dne 18. 4. 2018 bude vyplacen za období od 18. 4. 2018 do 17. 5. 2018.

6. Dle navrhovatelky tak nelze zvyšovat důchody od jejich splátky, neboť tento termín (termín výplaty splátky důchodu, ale i počátek období, za které důchod přísluší) je pro různé účastníky důchodového pojištění různý. Tím vzniká nerovnost mezi těmito osobami, kterou navrhovatelka považuje za porušení principu rovnosti a protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Zákonnou právní úpravou v platném znění, převzatou i do nařízení vlády, došlo u všech oprávněných, kterým ČSSZ dávku důchodového pojištění vyplácí, k vzájemné nerovnosti mezi nimi i k nerovnosti s příslušníky ozbrojených sil. Příslušníci ozbrojených sil v souladu s § 117 zákona o provádění zabezpečení obdrží dávku důchodového pojištění ve stanoveném výplatním termínu na běžný kalendářní měsíc. K navýšení důchodu u nich dochází tedy od 1. ledna. Tito příslušníci takto obdrží valorizovanou dávku důchodového pojištění za všech třicet jedna dnů měsíce ledna daného roku, zatímco ostatní oprávnění, kterým je dávka důchodového pojištění vyplácena ČSSZ, nikdy valorizovanou dávku důchodového pojištění za všech třicet jedna dnů kalendářního měsíce ledna daného roku neobdrží.

7. Navrhovatelka se domnívá, že platným zněním příslušné právní úpravy, vázajícím zvýšení důchodů k jejich splátce, nebyl zachován ústavní požadavek „přiměřenosti“ hmotného zabezpečení ve stáří (respektive při nezpůsobilosti k práci nebo při ztrátě živitele) a je jí založena nerovnost účastníků důchodového pojištění. Požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek s vyloučením neodůvodněných rozdílů nebyl napadenou právní úpravou respektován, neboť její platné znění bez ústavně přijatelných důvodů znevýhodňuje ty účastníky důchodového pojištění, kterým jsou dávky důchodového pojištění vypláceny ČSSZ, jelikož výplatní termín je u nich současně datem, od kdy je jim dávka důchodového pojištění navýšena.

8. Navrhovatelka akceptuje, že je ponecháno na rozhodnutí ČSSZ, kdy přistoupí k výplatě dávky důchodového pojištění, které se promítne v různosti výplatních termínů jednotlivých účastníků důchodového pojištění. Provádět výplatu dávek důchodového pojištění v různých termínech je bezesporu nevyhnutelné s ohledem na množství oprávněných osob. Není však přijatelné vázat termín, od kdy jsou valorizovány, na termín, kdy jsou vypláceny.

9. Napadená právní úprava koliduje s principem neakcesorické rovnosti ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), neboť porušuje obecnou rovnost před zákonem. Dochází 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, neboť navýšení dávky důchodového pojištění je navázáno na její splatnost, k jejímuž určení dochází u každého účastníka důchodového pojištění náhodně v různý časový okamžik. V důsledku této diskriminace je upřeno jedněm subjektům právo na zvýšení dávky důchodového pojištění ve stejné výši, k jaké došlo u jiných subjektů majících dávku důchodového pojištění ve stanoveném výplat-

ním termínu na běžný kalendářní měsíc, ačkoliv se všechny tyto subjekty nacházejí ve stejné životní situaci.

10. Dochází též k porušení principu akcesorické rovnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny. Diskriminace v základních právech a svobodách je zakázána mimo jiné i z důvodu „jiného postavení“. Tímto jiným postavením je postavení účastníka důchodového pojištění, který není příslušníkem ozbrojených sil. Není také jednotný přístup ke všem pojištěncům, kdy jedné skupině účastníků důchodového pojištění není poskytována stejná míra ochrany ve srovnání se zbývajícím skupinou účastníků důchodového pojištění, aniž by k tomuto přístupu byly ústavně legitimní důvody. Princip akcesorické rovnosti je narušen i zásahem do požadavku rovnosti při ochraně vlastnického práva, jakož i práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele podle čl. 30 odst. 1 Listiny.

11. Navrhovatelka podotýká, že ve Slovenské republice je právní úprava formulována tak, že důchodové dávky se zvyšují od 1. ledna příslušného kalendářního roku.

II.

Vyjádření účastníků řízení, vedlejší účastnice a amici curiae, repliky navrhovatelky

a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

12. Poslanecká sněmovna k výzvě soudce zpravodaje k vyjádření, učiněné podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., sdělila, že novela zákona o důchodovém pojištění, která obsahovala návrhem napadené ustanovení § 67 odst. 2, byla publikována ve Sbírce zákonů jako zákon č. 220/2011 Sb. Návrh této novely předložila Poslanecké sněmovně vláda dne 2. 3. 2011 (sněmovní tisk 277). Návrh zákona předložený vládou obsahoval návrh nového znění celého § 67 zákona o důchodovém pojištění. V závěrečném hlasování byl návrh zákona, tak jak byl Poslanecké sněmovně předložen, schválen z přihlášených 136 poslankyň a poslanců 82 hlasy pro a 53 hlasy proti. Poslanecká sněmovna pak návrh zákona vrácený Senátem s pozměňovacími návrhy projednala dne 21. června 2011 a 105 hlasy pro a 71 proti z přítomných 176 poslanců setrvala na svém původním návrhu zákona. Parlament s návrhem zákona vyslovil ústavně předepsaným postupem souhlas. Zákon byl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny a předsedou vlády. Prezident republiky, kterému byl doručen k podpisu dne 23. 6. 2011, jej nepodepsal a nevrátil zpět Poslanecké sněmovně. Zákon byl tedy bez podpisu prezidenta republiky dne 22. 7. 2011 řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 220/2011 Sb. Dle Poslanecké sněmovny je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti návrhem napadených ustanovení a vydal rozhodnutí.

b) Vyjádření Senátu

13. Senát k výzvě soudce zpravodaje k vyjádření, učiněné dle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., sdělil, že předmětná právní úprava v § 67 zákona o důchodovém pojištění vzešla z novely vyhlášené pod č. 264/2002 Sb. (účinné od 1. července 2002). Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu dne 7. 5. 2002 a v senátní evidenci mu bylo přiřazeno číslo tisku 309 (3. funkční období). Organizační výbor Senátu tento tisk přikázal k projednání výboru pro zdravotnictví a sociální politiku a dále výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Dne 22. 5. 2002 přijal výbor pro zdravotnictví a sociální politiku usnesení, kterým doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu téhož dne doporučil Senátu vyjádřit vůli se návrhem zákona nezabývat. Senát projednal návrh zákona dne 30. 5. 2002 na 18. schůzi a přijal usnesení č. 412, kterým vyjádřil svoji vůli se návrhem zákona nezabývat, kdy se v hlasování č. 61 pro tento návrh vyslovilo 47 senátorů z 54 a nikdo nebyl proti. Vzhledem k rozhodnutí dle § 107 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 16/2015 Sb., k návrhu zákona neproběhla rozprava.

14. Ustanovení § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění bylo s účinností od 22. 7. 2011 novelizováno zákonem č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to v souvislosti se změnou ukazatelů pro stanovení výše valorizace důchodů; ke změně termínu pro zvyšování důchodů nedošlo.

15. Senát závěrem sdělil, že je plně na Ústavním soudu, aby ústavnost napadené úpravy posoudil a ve věci rozhodl.

c) Vyjádření vlády

16. Vláda k výzvě soudce zpravodaje učiněné dle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, sdělila, že vstupuje do řízení; vzhledem k tomu v něm má postavení vedlejší účastnice.

17. Ve svém vyjádření se vláda vyjádřila nejprve k problematice neakcesorické rovnosti. K tvrzení navrhovatelky, že vzniká nerovnost mezi oprávněnými, jimž vyplácí důchod ČSSZ s různým termínem výplaty důchodu, a oprávněnými, jimž důchod vyplácí Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti, vláda uvádí, že nejde o porušení zásady rovnosti, neboť všichni oprávnění obdrží zvýšený důchod a nikdo není ve výši valorizace důchodu poškozen, tj. nemůže dojít k tomu, že by oprávnění s pozdějším výplatním termínem zvýšení nedostali nebo obdrželi nižší než stanovené zvýšení (dle příslušného nařízení vlády).

18. Je třeba vzít v úvahu, že důchody, jejichž výše je stanovena podle § 34 a 35 zákona o důchodovém pojištění měsíčně, se vyplácí podle § 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení (v případě, že jejich plátcem je ČSSZ) dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem důchodu, takže někteří důchodci obdrží zvýšení dříve, nikoliv však za delší období. V rámci kalendářního měsíce obdrží všichni důchodci v daném termínu splatnosti splátku důchodu po jejím zvýšení podle příslušného právního předpisu (nyní nařízení vlády), a to v rámci pravidelného zvýšení vždy v měsíci lednu; v rámci kalendářního roku obdrží všichni důchodci 12 měsíčních splátek valorizovaného důchodu.

19. Výplaty důchodů nejsou z administrativně-technických důvodů vázány na kalendářní rok a kalendářní měsíce, ale jsou rozděleny do jednotlivých výplatních termínů. S tím je zároveň neoddtělitně spojeno i období, za které jsou jednotlivé splátky vypláceny; nejde o období kalendářního měsíce, ale o období měsíce tzv. klouzavého, který je vymezen datem splatnosti důchodu určeným plátcem důchodu. Tento „klouzavý“ měsíc počíná dnem splatnosti důchodu v jednom kalendářním měsíci a končí dnem bezprostředně předcházejícím dni splatnosti v následujícím kalendářním měsíci. Splátka vyplacená např. v lednu tedy není vyplacena za období od 1. 1. do 31. 1., ale za období ode dne splatnosti, tj. např. od 18. 1. do dne předcházejícího dni splatnosti v únoru, tj. do 17. 2. Je tedy vyplacena vždy za stejný počet dnů bez ohledu na den splatnosti. Laicky řečeno, „důchodový rok“ trvá pro každého důchodce stejně dlouho, obdrží během něj stejnou relativní sumu finančních prostředků, a nelze jej srovnávat se statickým modelem kalendářního roku, neboť změny ve výši důchodu se váží k výplatnímu dni. Jediným rozdílem mezi důchodci s různým termínem výplaty důchodu je tedy skutečnost, že někteří budou mít valorizovanou důchodovou dávku k dispozici dříve (v praxi jen v řádech dnů). Nemůže však dojít k situaci, kdy by důchodci s pozdějším výplatním termínem důchodu na některé částky vůbec nedosáhli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 15/2013-71).

20. To, že ČSSZ vyplácí důchody v rámci kalendářního měsíce dlouhodobě v různých dnech splatnosti (výplatními termíny jsou v praxi sudé dny, a to od 2. až 24. dne v kalendářním měsíci), má své věcné důvody. Tyto výplatní termíny byly stanoveny historicky v době, kdy hotovostní výplata byla jediným možným způsobem výplaty důchodů a nebylo možné v žádném případě vyplácet všechny důchody v jednom dni prostřednictvím pošty (nejen z technických, ale například i personálních a bezpečnostních hledisek). Pošta nebyla a není schopna technicky zajistit tak velký objem hotovost-

ních výplat důchodů (dříve přes 2 miliony, nyní ještě cca kolem 1 milionu) k jednomu výplatnímu termínu, a to jak na poštovních přepážkách, tak v místě bydliště důchodce (tzv. doručování domů). Sjednocení výplatních termínů do jednoho dne není tudíž v současné době a ani dohledné budoucnosti, kdy ještě bude probíhat velký počet hotovostních výplat důchodů, reálné.

21. Platnou právní úpravu, která upravuje výše popsaný postup výplaty důchodů, nelze tedy považovat za svévolnou či extrémní, neboť má racionální základnu zohledňující technické možnosti jak plátce důchodu, tak držitele poštovní licence. Určitá rozdílnost, na kterou navrhovatelka poukazuje, je tedy podložena legitimními důvody. Ukládá-li zákonodárce orgánu sociálního zabezpečení (ČSSZ) zajistit pravidelnou měsíční výplatu cca 3,5 milionů důchodů téměř 2,9 milionům důchodců, musí právní úprava vytvořit takové předpoklady, aby tento úkol byl realizovatelný. Důchody představují v naprosté většině jediný zdroj příjmu důchodců, a proto musí být vyplaceny řádně a včas.

22. Z technického hlediska lze ke stanovení konkrétního výplatního termínu dodat, že ČSSZ má stanovená vnitřní pravidla určení konkrétního výplatního termínu, která zohledňují možnosti administrativního a účetního zpracování. Výplatní termíny v sudé dny umožňují rozdělení výplat do menších skupin – pracovních cyklů a ČSSZ má stanoven harmonogram výplat důchodů, do kterého jsou zařazeny pracovní cykly a každému pracovnímu cyklu jsou přiřazena konkrétní data splatnosti.

23. Z uvedeného též vyplývá rozdílný způsob výplaty důchodů prováděných ČSSZ na jedné straně a orgány sociálního zabezpečení resortů obrany, vnitra a spravedlnosti na straně druhé (§ 9 zákona o provádění zabezpečení). Především je třeba uvést, že orgány posledně uvedených resortů vyplácejí důchody nesrovnatelně menšímu počtu „svých“ důchodců; dohromady necelým šedesáti tisíci důchodců (oproti 2,9 milionu důchodců, jimž důchod vyplácí ČSSZ). Důchody tak mohou být těmito orgány vypláceny všem důchodcům ve stejný den splatnosti, a to na příslušný kalendářní měsíc (v praxi však ani u těchto orgánů není jediný výplatní termín, neboť v rámci Ministerstva spravedlnosti je výplatním termínem 10. den v měsíci a u ostatních orgánů sociálního zabezpečení 11. den v měsíci). Rozdílná právní úprava výplat důchodů těmito orgány sociálního zabezpečení je dána jak historickým vývojem, tak i dalšími podstatnými souvislostmi.

24. V minulosti totiž upravovaly nároky z důchodového pojištění rozdílné právní předpisy, které obsahovaly rozdílné podmínky pro vznik nároku na důchod „civilistů“ a nároku na důchod příslušníků ozbrojených sil a sborů, přičemž pro příslušné nositele pojištění byly vytvořeny podmínky pro bezproblémovou a co nejjednodušší realizaci výplaty důchodů, a to i s ohledem na počet důchodců a vyplácených důchodů, způsob výplaty důchodů v podmínkách jednotlivých resortů a objem výdajů na vyplácené důchody. K úplnému sjednocení právní úpravy, pokud jde o nároky z důchodového pojištění, došlo v podstatě až zákonem o důchodovém pojištění z roku 1995. Dále je třeba zdůraznit, že i přes toto sjednocení existuje v případě příslušníků ozbrojených sil úzké propojení výplaty důchodu a výplaty výsluhových náležitostí souvisejících se skončením služebního poměru (pravidelně se opakující výplata výsluhového příspěvku), kdy např. v případě přiznání důchodu z důchodového pojištění může trvat nárok na další výplatu větší nebo menší části výsluhového příspěvku, který se poukazuje ve stejný termín a stejným způsobem jako důchod.

25. Pokud jde o různý termín výplaty důchodů v rámci měsíce (nebo jinak stanoveného období), je i u jiných sociálních dávek možný rozdílný termín splatnosti v rámci daného výplatního období. Jako příklad lze uvést výplatu dávek nemocenského pojištění podle § 110 odst. 3 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 267/2014 Sb., (podle tohoto ustanovení se dávky nemocenského pojištění vyplácejí nejpозději ve lhůtě do jednoho měsíce následujícího po dni, v němž byl doklad pro nárok na výplatu dávky doručen okresní správě sociálního zabezpečení; splatnost je tedy v praxi v různé dny, což platí i v případě přepočtu výše dávek od 1. ledna podle nové výše redukčních hranic podle § 22 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění) nebo výplatu příspěvku na péči podle § 18 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, (podle tohoto ustanovení se příspěvek vyplácí měsíčně, a to v kalendářním měsíci, za který náleží; v rámci měsíce je splatnost u jednotlivých oprávněných osob různá, a to i v případě zákonné změny výše příspěvku od 1. dne kalendářního měsíce). Ostatně i pracovní příjmy se vyplácejí v různých termínech (podle § 141 odst. 1 zákona

č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jsou mzda nebo plat splatné nejpozději v následujícím kalendářním měsíci; výplatní termíny se za mzdu nebo plat za konkrétní měsíc tedy v praxi liší a mohou se lišit i v rámci téhož zaměstnavatele). Různé výplatní termíny nejsou tedy specifické jen pro výplatu důchodů; podstatné a společné je to, že je stanoven konečný termín pro výplatu, například poslední den daného nebo následujícího měsíce.

26. Je třeba zdůraznit, že všichni oprávnění, a to důchodci, jimž důchod vyplácí ČSSZ, i důchodci, kteří byli příslušníky ozbrojených sil a sborů a jimž důchody vyplácejí orgány sociálního zabezpečení Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti, obdrží v rámci kalendářního roku 12 splátek důchodu vyplacených měsíčně, přičemž celková vyplacená suma je vždy stejná bez ohledu na termín splatnosti. Pokud činí například důchod 15 000 Kč měsíčně a v lednu kalendářního roku byl tento důchod zvýšen o 310 Kč měsíčně na 15 310 Kč, obdrží všichni důchodci s touto výší důchodu za kalendářní rok 12 splátek důchodu v celkové výši 183 720 Kč (tj. 12 x 15 310 Kč), a to bez ohledu na konkrétní termín splatnosti v kalendářním měsíci, který může být vzhledem k daným pravidlům stanovení výplatního termínu nejdříve 2. a nejpozději 24. dne v měsíci (to platí pro všechny čtyři plátce důchodů). Jediný rozdíl mezi důchodci je ten, že v rámci tohoto rozmezí obdrží důchod některý důchodce dříve a jiný později, což je, jak je výše uvedeno, dáno výše uvedenými technickými a organizačními možnostmi plátců důchodů i držitele poštovní licence (stanovit v celé České republice jediný výplatní termín v měsíci pro všechny plátce důchodů není reálné, i když by to v kontextu návrhu skupiny poslanců jejich problém řešilo); ostatně i sama navrhovatelka nepochybně, že provádět výplatu dávek důchodového pojištění v různých termínech je s ohledem na množství oprávněných subjektů nevyhnutelné. Tyto rozdílné termíny splatnosti důchodu v rámci kalendářního měsíce nelze považovat za porušení ústavního principu rovnosti. Je jen technickou a účetní záležitostí, že důchod vyplácený ČSSZ je vyplácen dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách (§ 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení) a důchod vyplácený Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra a Ministerstvem spravedlnosti jako orgány sociálního zabezpečení je vyplácen ve stanoveném termínu za běžný kalendářní měsíc (§ 117 zákona o provádění zabezpečení); podstatné je, že počet splátek v měsíci je stejný a že je stejná i výše všech 12 splátek (od ledna do prosince) v rámci jednoho kalendářního roku. Všechny důchody, bez ohledu na to, který orgán je vyplácí, se zvyšují podle stejných pravidel, a to od splátky důchodu splatné v témže měsíci, tedy ledna kalendářního roku.

27. Vláda se vyjádřila též k problematice akcesorické rovnosti. K ní připomněla, že „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. Tak se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, například práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod“ [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/95 ze dne 7. 6. 1995 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb.)]. Přitom jde-li o vztah k čl. 11 odst. 1 Listiny, z návrhu není nijak zřejmé, v čem má konkrétně spočívat porušení ochrany vlastnického práva. Jen různý termín splatnosti důchodu v rámci téhož kalendářního měsíce, přičemž důchodci obdrží ve vztahu ke stejné výši důchodu stejnou částku jeho zvýšení vyplacenou v témže kalendářním měsíci, nelze považovat za porušení ústavního práva vlastnit majetek a mít stejnou míru ochrany.

28. Jde-li o vztah k čl. 30 odst. 1 Listiny, navrhovatelka konstatuje, že nebyl zachován princip přiměřenosti hmotného zabezpečení, neboť nebyla poskytnuta stejná práva za stejných podmínek v důsledku toho, že výplatní termín důchodů vyplácených ČSSZ, který je u jednotlivých pojištěnců různý, je současně datem, od kdy je jim dávka důchodového pojištění navýšena. Princip přiměřenosti je však v judikatuře i literatuře chápán jinak. Například v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.) se uvádí: „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 k 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 pro-

středků, které zajistí její další život při respektování kategorie důstojnosti v jejím sociálním kontextu.“ (bod 63 odůvodnění).

29. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) se uvádí: „Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, ve zkoumaném případě práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny. V obecné rovině je podstatou a smyslem (jádro) tohoto práva zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života v případech, v nichž zaměstnanec není způsobilý obstarávat si v důsledku nemoci obživu vlastní prací. Povinnost státu zajistit tento standard nelze však z ústavního pohledu vnímat jako povinnost poskytovat jednotlivcům sociální plnění v nejvyšší možné (ekonomicky udržitelné) míře, nýbrž pouze jako povinnost zajistit, aby výše, frekvence a povaha těchto plnění zajistily již zmíněný sociální standard.“ (body 54 a 55).

30. Pokud jde o odbornou literaturu, v ní se například uvádí: „Máme za to, že primárně, vzhledem k účelu práva na sociální zabezpečení, by se přiměřenost měla vztahovat k možnosti za dané situace (například ve stáří) vést důstojný život. Dávky sociálního zabezpečení musí být tedy zejména v takové výši, aby člověku umožnily obstarat si důstojné živobytí za nastalé sociální situace.“ (Bar-toň, M. a kolektiv. Základní práva. Praha: Leges, 2016, str. 494 a násl.). Je evidentní, že názor navrhovatelky k vymezení přiměřenosti je v rozporu s pojetím, jak je uvedeno výše, a proto tento důvod spočívající podle navrhovatelky v nezachování ústavního požadavku přiměřenosti není nijak relevantní. Z návrhu nijak nevyplývá Ústavním soudem požadovaná taková intenzita nerovnosti, která by zpochybňovala samu podstatu rovnosti.

31. K odkazu navrhovatelky na slovenskou právní úpravu vláda uvedla, že každý stát má svou právní úpravu vycházející z vlastního právního prostředí a technických a ekonomických možností, přičemž obecně platí, že konkrétní právní úprava jednoho státu není v zásadě přenositelná do právního prostředí jiného státu.

32. Vláda dále upozornila, že sleduje-li navrhovatelka to, aby při nadále rozdílných termínech výplaty důchodů byl v České republice poskytován doplatek ve výši části zvýšení důchodů za období od 1. 1. do dne předcházejícího splátce důchodu jako tzv. poměrná část valorizace, pak tímto postupem by došlo naopak k relativně citelným rozdílům (tj. nerovnostem) mezi důchodci s různým výplatním termínem. Jestliže by byl poukazován doplatek za dobu od 1. 1. do splátky důchodu splatné v lednu, pak by vedle 12 splátek důchodu oprávněný obdržel ještě navíc doplatek, jehož výše by se odvíjela od data splátky důchodu. Například kdyby důchod činil 15 000 Kč měsíčně a byl by zvýšen o 310 Kč měsíčně, pak by oprávněný se splátkou důchodu splatnou 2. 1. obdržel vedle splátky důchodu splatné 2. 1. ve výši 15 310 Kč ještě doplatek 10 Kč za 1. 1. (tj. 1 x 10 Kč) a důchodce se splátkou důchodu splatnou 24. 1. by obdržel vedle splátky důchodu splatné 24. 1. ve výši 15 310 Kč ještě doplatek 230 Kč za dny od 1. 1. do 23. 1. (tj. 23 x 10 Kč). V úhrnu částek vyplacených v daném kalendářním roce by tak důchodce s pozdějším termínem splatnosti důchodu obdržel zcela neodůvodněně o 220 Kč více. Tento postup by znamenal též vyšší náklady vzniklé poukazováním těchto doplateků v lednu (např. u zvýšení v lednu 2019 by činily tyto náklady cca 1,1 mld. Kč). Aby byl vyloučen tento negativní dopad, muselo by buď dojít ke snížení splátky důchodu splatné v únoru o výši doplatku poskytnutého v lednu (neboť by vlastně šlo o poskytnutí části důchodu v předstihu), nebo by bylo třeba vázat valorizaci důchodu pouze na období jednoho kalendářního roku, tj. v prosincové výplatě snížit výši důchodu o část zvýšení poskytnutého v lednu téhož kalendářního roku formou doplatku (aby nebyl doplatek poskytnut fakticky dvakrát). Tento postup by však byl nejen administrativně značně náročný, komplikovaný a nákladný, ale pro příjemce důchodu v podstatě nepochopitelný, přičemž konečný finanční efekt by byl stejný jako při postupu podle platné právní úpravy. Kromě toho by v případě doplateků vznikaly nerovnosti mezi důchodci, jimž důchod vyplácí ČSSZ a jimž by byl vyplácen doplatek, a důchodci, jimž důchod vyplácejí ostatní orgány sociálního zabezpečení (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti) a jimž by doplatky vypláceny nebyly. Z uvedeného je zřejmé, že doplatky tohoto druhu jsou v podmínkách české právní úpravy důchodového pojištění neopodstatněné.

33. Zavedení takových doplatků by také znamenalo různé technické komplikace. Při jakékoli změně důchodu (například úprava důchodu pro souběh s jiným důchodem), která zasahuje do období valorizace a není ji možné vyúčtovat automatizovaně (více než jedna finanční změna ve vyúčtovávacím období), by bylo vždy nutné provést navíc zvláštní vyúčtování za období do 31. 12. a od 1. 1. do dne předcházejícího dni lednové splátky důchodu. Došlo by tedy nejen ke změně při pravidelné valorizaci, ale i k výraznému navýšení pracnosti, a tedy časové náročnosti běžného zpracování. Komplikovanější by byla i korespondence s poživateli důchodů včetně vystavování rozhodnutí a oznámení. Změna by si vyžádala náklady spojené s přechodem na nový systém.

34. Vláda také upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 15/2013-71. V něm Nejvyšší správní soud dospěl v souvislosti s diskutovanou problematikou k závěru, že není důvod, proč by měl předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, neboť „k nerovnosti mezi důchodci s různým termínem výplaty důchodu (různým termínem faktického promítnutí valorizace) ve skutečnosti nemůže dojít. Ústavní principy rovnosti a zákazu diskriminace nejsou zákonou úpravou dle § 67 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. nijak dotčeny nebo zpochybněny“ (podobně viz i rozsudky č. j. 2 Ads 15/2015-49 a č. j. 1 Ads 171/2015-39). Rozsudek č. j. 3 Ads 15/2013-71 také obstál v přezkumu před Ústavním soudem, který ve svém usnesení ze dne 9. 12. 2014 sp. zn. I. ÚS 281/14 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) shledal, že Nejvyšší správní soud se s námitkami, kterými se tehdejší stěžovatelka snažila prokázat, že stanovením různých výplatních termínů důchodů dochází vůči některým důchodcům s pozdějším výplatním termínem k neodůvodněné diskriminaci, řádně vypořádal.

35. Z uvedených důvodů vláda navrhla návrh zamítnout.

d) Veřejná ochránkyně práv

36. Veřejná ochránkyně práv k výzvě Ústavního soudu učiněné dle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, sdělila, že svého práva na vstup do řízení nevyužívá.

e) Replika navrhovatelky k vyjádření vlády

37. Ústavní soud zaslal obdržená vyjádření navrhovatelce k případné replice. Ta úvodem uvedla, že vyjádření vlády nelze brát jako nezávislé odborné posouzení podaného návrhu, neboť jeho vypracování vycházelo ze záměru vlády, aby byl návrh zamítnut. Na svém návrhu trvá.

38. Za klíčovou považuje navrhovatelka otázku: „Kdy bral (či brát bude) důchodce vyplácený Českou správou sociálního zabezpečení s výplatním termínem 24. den v měsíci valorizaci pro rok 2019 na dny 1.–23. ledna 2019?“ Oprávnění z řad Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti za všech těchto 23 dnů navýšení důchodu pro rok 2019 ve svém lednovém výplatním termínu dostali, důchodci ČSSZ s termínem 2. ledna jej dostali za 22 z těchto dnů, avšak ti důchodci, kterým byl svévolně (bez jakýchkoliv kritérií a důvodů) určen výplatní termín až na 24. den žádné navýšení za tyto předchozí dny nedostanou.

39. V rozporu s čl. 30 odst. 1 Listiny tak současná zákonná úprava i přes snahu zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, přičemž vzniklou nerovnost není reflektován žádný princip naplňující funkci sociální politiky, nýbrž jde pouze o svévoli. To přesto – jak bylo vyjádřeno v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/07 – že je při existenci celé škály důchodových systémů a způsobů konstrukce důchodových dávek 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 čl. 30 odst. 1, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a současně ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu těchto základních práv.

40. I když, jak vláda uvádí, v rámci kalendářního roku obdrží všichni důchodci 12 měsíčních splátek valorizovaného důchodu a všichni dostanou stejně za stejně dlouhé období (klouzavý měsíc, rok), stále nejde o rovný přístup. Důchodce s pozdějším výplatním termínem (např. 24. dne) sice obdrží 12 valorizovaných měsíčních splátek v roce, ale neobdrží je za příslušný kalendářní (rozpočtový) rok. Pro rovný přístup je třeba pokrýt shodně (shodnou metodikou) životní náklady v měsíci kalendářním, nikoliv klouzavém.

41. Uvedené lze demonstrovat na příkladu dvou oprávněných, kteří mají v r. 2018 důchod ve výši 12 400 Kč, který má být navýšen od roku 2019 o částku 930 Kč. Oprávněný A má termín 2. dne v měsíci, a provede-li se přepočet jeho důchodu z klouzavého měsíce na kalendářní měsíc, tak za leden dostane 400 Kč ($12\,400 / 31 \times 1$) za 1. leden (vyplácených 2. 12. 2018) a 12 900 Kč [$(12\,400 + 930) / 31 \times 30$] za 2.–31. leden (vyplácených 2. 1. 2019), tedy celkově má k dispozici za kalendářní měsíc leden částku ve výši 13 300 Kč. Naproti tomu oprávněný B má termín 24. den v měsíci. Provede-li se u něj přepočet jeho důchodu z klouzavého měsíce na kalendářní měsíc, tak za leden dostane 9 200 Kč ($12\,400 / 31 \times 23$) za 1.–23. leden (vyplácených 24. 12. 2018) a 12 900 Kč [$(12\,400 + 930) / 31 \times 8$] za 24.–31. leden (vyplácených dne 24. 1. 2019), tedy celkově má k dispozici za kalendářní měsíc leden částku ve výši 12 640 Kč. Po odečtení příjmů důchodce A od příjmů důchodce B tak lze zjistit rozdíl ve finančních prostředcích za kalendářní měsíc leden 2019 v částce 660 Kč. Uvádí-li vláda, že zavedením doplateků by došlo k nerovnosti mezi důchodci s různým výplatním termínem, pak je sice pravda, že doplatky by byly různé velké, ale právě tím by došlo k narovnání současného nerovného přístupu při valorizaci ke všem důchodcům. V případě, že by důchodce A obdržel doplatek 30 Kč ($930 / 31 \times 1$) za 1. leden a důchodce B doplatek 690 Kč ($930 / 31 \times 23$) za 1.–23. leden, budou mít oba oprávnění za kalendářní měsíc leden shodné finanční prostředky ve výši 13 330 Kč. Totiž právě tyto finanční prostředky mají za leden oprávnění vyplácení Ministerstvem vnitra, Ministerstvem obrany a Ministerstvem spravedlnosti, kterým je důchod vyplácen na měsíc kalendářní.

42. Co se týče vládou uváděných judikátů Nejvyššího správního soudu, navrhovatelka upozorňuje na rozsudky sp. zn. 2 Ads 121/2015 a 1 Ads 171/2016, ve kterých Nejvyšší správní soud existenci určité disproporce připustil.

43. Navrhovatelka také vyjadřuje přesvědčení, že úpravy potřebné pro přechod na jiný systém by nebyly natolik náročné, jak vláda naznačuje.

f) Vyjádření České správy sociálního zabezpečení

44. Ústavní soud pro účely dle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu dodatečně vyzval k vyjádření i Českou správu sociálního zabezpečení.

45. Ta uvedla, že podle § 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení se dávky důchodového pojištění vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky, nestanoví-li se dále jinak. Splátka důchodu tedy náleží vždy na měsíční období, které počíná dnem splatnosti dané splátky a končí dnem předcházejícím dni splatnosti následující splátky. V podmínkách ČSSZ jsou splatnosti důchodů stanoveny tak, aby byly výplaty rovnoměrně rozloženy do sudých dnů od 2. do 24. dne příslušného výplatního měsíce. Jestliže den splatnosti důchodové dávky připadne na neděli, vyplácí se důchod v pondělí, připadne-li tento den na sobotu, vyplácí se důchod v pátek. Jiné změny výplatních dnů jsou oznamovány ve sdělovacích prostředcích nebo na webových stránkách ČSSZ. Splátka důchodu vyplacená přede dnem její splatnosti náleží jen tehdy, pokud podmínky nároku na důchod v den její splatnosti trvaly. Důvodem rozložení splatnosti na sudé dny je návaznost technologického zajištění těchto výplat jak ze strany ČSSZ, tak státního podniku Česká pošta, s. p., České národní banky a dalších bank, dále možnost plynulého zpracování souvisejících změn a v neposlední řadě i rovnoměrného čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu.

46. Výplatní termíny ČSSZ na sudé dny byly stanoveny historicky v době, kdy hotovostní výplata byla jediným možným způsobem výplaty důchodu, a to na základě dohody mezi státním podnikem Česká pošta, s. p., a ČSSZ. Důvodem pro toto rozdělení byla skutečnost, že státní podnik Česká pošta, s. p., nebyl (a ani v současné době není) schopen technicky a organizačně zajistit tak velký objem výplat (dříve 2 miliony, aktuálně 1 milion) k jednomu výplatnímu termínu, a to jak na poštovních přepážkách, tak v místě bydliště oprávněného. Výplatní termíny v sudé dny tedy umožňují rozdělení výplat do menších pracovních cyklů takovým způsobem, aby byla jejich realizace z pohledu technologického a organizačního vůbec možná; současně jsou zohledněny i potřeby a termíny administrativního a účetního zpracování (jak ČSSZ, tak i České pošty, s. p.). ČSSZ (ve spolupráci s Českou poštou, s. p.) jako plátce dávky proto určila termíny výplat v souladu s touto logikou a v souladu se zákonným ustanovením, které ČSSZ tuto možnost dává. Na základě takto stanovených výplatních termínů byl vytvořen i celý systém složitého a provázaného automatizovaného zpracování důchodových agend ČSSZ, a stejnou logikou jsou proto přidělovány výplatní termíny i bezhotovostním výplatám důchodů na účty.

47. Navrhovatelka paradoxně uznává, že je nevyhnutelné provádět výplatu dávek důchodového pojištění v různých termínech a že tyto termíny výplaty důchodů stanoví ČSSZ jako plátce dávky. Naproti tomu zvýšení této vyplácené dávky od lednové splátky, tj. v termínu výplaty vlastního důchodu, je dle jejího názoru diskriminační. Metoda zvýšení důchodu od splátky splatné v lednu zakotvená v § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ovšem navazuje na princip vyplácení splátek důchodu dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách. V případě, že by § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění byl v rozporu s principem akcesorické a neakcesorické rovnosti, musel by být v rozporu s principem akcesorické a neakcesorické rovnosti i celý systém výplaty důchodů. Zvyšuje se totiž důchod, který je vyplácen dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách (splátkách), přičemž toto zvýšení není přiznáváno samostatně jako pevná částka za dobu od prvního dne v měsíci do posledního dne v měsíci, která by se pouze z technických a administrativních důvodů vyplácela spolu s důchodem od běžné splátky. Zvyšuje-li se důchod vyplácený dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách, zvýšení náleží právě od lednové splátky, tj. kupř. u důchodce se splatností důchodu každého 24. dne v měsíci (ve výše rekapitulované replice navrhovatelky oprávněný B) se tak děje od 24. ledna, neboť důchod samotný je vyplácen dopředu za období od 24. ledna do 23. února.

48. Obhajuje-li navrhovatelka různou výši „doplatku“ důchodcům s různě stanoveným datem splatnosti tím, že pro „rovný přístup k nim je třeba pokrýt shodně (shodnou metodikou) jejich životní náklady v měsíci kalendářním, nikoliv klouzavém“, pak de facto zpochybňuje i samotný princip vyplácení důchodů dle § 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení. Pro „rovný přístup“ a shodné pokrytí (shodnou metodikou) životních nákladů v měsíci kalendářním by totiž splátka důchodu musela být každému důchodci vyplacena ve stejný den. Jestliže vlastní splátka důchodu není vyplacena všem ve stejný den a za stejné období, nelze „doplatek“ zvýšení tohoto důchodu vyčíslit tak, jako kdyby tento důchod náležel za období od 1. ledna do 31. prosince.

49. Navíc „doplatek“ k valorizaci nezajistí, že by důchodci měli shodně pokryty životní náklady v měsíci lednu, neboť oprávněný „B“ by tento „doplatek“ dle návrhu navrhovatelky obdržel až ve výplatním termínu lednové splátky (konkrétně 24. ledna), kdy však již obdrží splátku důchodu ve valorizované výši. Z tohoto důvodu by v konečném součtu splátek důchodu za kalendářní rok byli v případě vyplácení nevratného „doplatku“ k valorizaci oprávnění B zvýhodněni, ačkoliv dle logiky věci by při rovném přístupu měla být celková výše dvanácti měsíčních splátek důchodu vyplácená ve valorizované výši v jednom kalendářním roce při stejné výši důchodu shodná u všech oprávněných s různým termínem splatnosti. Jestliže při postupu, který je zakotven v § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, součet takto vyplácených splátek při stejné valorizované výši důchodu shodný je, zatímco při použití metody prosazované navrhovatelkou by byla jedna skupina oprávněných zvýhodněna, pak v rozporu s principem akcesorické a neakcesorické rovnosti je naopak návrh navrhovatelky.

50. Má-li navrhovatelka za to, že jí prosazovaným „doplatkem“ k valorizaci by nedošlo k narušení principu rovnosti a k protiprávní diskriminaci dotčených subjektů, zejména tedy mezi oprávně-

nými, kterým důchod vyplácí ČSSZ, a oprávněnými, kteří jsou příslušníky ozbrojených sil, pak se i v tomto mylí, neboť dle jejího návrhu by důchodci, jimž ČSSZ vyplácí důchod, měli obdržet „doplatek“ k valorizaci, zatímco příslušníci ozbrojených sil nikoliv. Tímto postupem by pak došlo k tomu, že i při stejné výši důchodu by příslušníci ozbrojených sil obdrželi v kalendářním roce při celkovém součtu dvanácti měsíčních splátek vždy nižší částku než oprávnění, jimž vyplácí důchod ČSSZ a u nichž by k dvanácti měsíčním splátkám byl navíc vyplacen „doplatek“ k valorizaci.

51. Při použití § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění oprávněný B, u něhož je splatnost důchodu stanovena na každý 24. den v měsíci, obdrží při stejné výši důchodu stejných dvanáct valorizovaných měsíčních splátek důchodu jako oprávněný A, u něhož je splatnost stanovena na každý 2. den v měsíci, tj. kupř. v případě měsíční splátky důchodu 13 330 Kč by oprávněný A i oprávněný B v kalendářním roce fakticky obdrželi dvanáct měsíčních splátek důchodu v celkové výši 159 960 Kč (první splátka je fakticky vyplacena v lednu, dvanáctá splátka je fakticky vyplacena v prosinci). V případě, že by oprávněný A měl obdržet „doplatek“ k valorizaci za den 1. 1. 2019, tj. dle navrhovatelky částku 30 Kč, a oprávněný B „doplatek“ k valorizaci za dobu od 1. 1. 2019 do 23. 1. 2019, tj. dle navrhovatelky částku 690 Kč, oprávněný A by tak ve výsledném součtu v roce 2019 fakticky obdržel částku 159 990 Kč, zatímco oprávněný B částku 160 650 Kč. Oprávněný C – bývalý příslušník ozbrojených sil – by žádný doplatek neobdržel, tudíž v kalendářním roce by mu bylo vyplaceno „jen“ dvanáct měsíčních splátek důchodu v celkové výši 159 960 Kč.

52. Onen „doplatek“ k valorizaci, který prosazuje navrhovatelka, tedy není doplatkem, ale jakýmsi bonusem navíc za pozdější výplatu důchodu, neboť v následujícím kalendářním roce by dle navrhovatelky mělo dojít k téže situaci, tj. oprávněný B by vždy v celkovém součtu všech splátek důchodu vyplacených v kalendářním roce obdržel vyšší částku než oprávněný A, ačkoliv dle platné právní úpravy by výše důchodů měla být u obou stejná. I při srovnání s oprávněným C, jemuž by důchod ve stejné výši vyplácelo kupř. Ministerstvo obrany, by byl oprávněný B zvýhodněn, neboť by v součtu za kalendářní rok obdržel vždy dvanáct měsíčních splátek důchodu navýšených o shora uvedený „doplatek“, tj. vždy vyšší částku, a to opakovaně i v následujících kalendářních letech. Ačkoliv tedy dle navrhovatelky pro rovný přístup je nutné dodržet stejné množství finančních prostředků k úhradě všech potřeb v rámci kalendářního roku, realizaci jejího návrhu by byl docílen opak, neboť nerovnost mezi oprávněným B na jedné straně a oprávněnými A a C na straně druhé by se každý rok zvyšovala, a to velmi výrazně ve prospěch oprávněného B (oprávněný C by žádný „doplatek“ neobdržel a při stejné měsíční valorizované výši důchodu 13 330 Kč by mu bylo v kalendářním roce vyplaceno „jen“ dvanáct měsíčních splátek důchodu v celkové výši 159 960 Kč).

53. Oproti navrhovatelce je ČSSZ přesvědčena, že princip zakotvený v § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění rozhodně nelze považovat za nerozumný, neboť na rozdíl od návrhu navrhovatelky zajišťuje, že oprávněný, jemuž důchod vyplácí ČSSZ, reálně obdrží v kalendářním roce dvanáct měsíčních splátek důchodu, stejně tak jako oprávněný, jemuž je důchod vyplácen podle § 117 zákona o provádění zabezpečení. Nerozumné by bylo naopak tvrdit, že dvanáct měsíčních splátek důchodu + bonus ve výši 690 Kč na straně jedné a shodných dvanácti měsíčních splátek bez bonusu (nebo s bonusem 30 Kč apod.) na straně druhé, představuje spravedlivější (či jediné správné) řešení postupu při zvyšování důchodů, nežli je uveden v § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Dle názoru ČSSZ nelze nalézt žádné rozumné vysvětlení, proč by právě skupina oprávněných s pozdějším datem splatnosti (slovy navrhovatelky zcela náhodně vybraná) měla být zvýhodněna (vyšším) bonusem k důchodu oproti ostatním oprávněným s dřívějším datem splatnosti nebo jinak profesně zařazeným. Navrhovatelka by jí rozporovanou disproporci, že oprávněný A požívá lednovou splátku díky výplatnímu termínu 2. ledna dříve než oprávněný B, nahradila mnohem výraznější disproporcí, a to tou, že oprávněný B by při stejné výši důchodu ve výsledném součtu za kalendářní rok obdržel více než oprávnění A i C. Takovýto neodůvodněný rozdíl by se již v žádném časovém okamžiku nevyrovnával, naopak k neodůvodněné rozdílné výši výplat důchodu mezi těmito oprávněnými by docházelo každoročně znovu.

54. Teze navrhovatelky, že zákonodárce paušálně zbavil celou skupinu oprávněných možnosti dosáhnout na určitou část valorizované dávky důchodového pojištění je mylná, neboť žádnému oprávněnému není valorizace upřena. Valorizována je měsíční splátka důchodu, tudíž oprávněný v kalendářním roce obdrží dvanáct valorizovaných měsíčních splátek důchodu (výplata těchto dvanácti měsíčních splátek je provedena v daném kalendářním roce). Navrhovatelka by k těmto dvanácti měsíčním splátkám připojila nevratný „doplatek“, resp. bonus k důchodu, jehož výše by byla – na rozdíl od součtu měsíčních splátek za daný kalendářní rok – odlišná podle zcela nahodile stanoveného data splatnosti (dle slov navrhovatelky) plátcem důchodu. Částka, kterou by oprávněný fakticky obdržel v daném kalendářním roce (tj. $12 \times \text{důchod} + \text{bonus}$ v různé výši), by tedy byla odvislá od „nahodilého“ data splatnosti, čímž by došlo ke vzniku neodůvodněného nerovného postavení mezi oprávněnými.

55. Je nasnadě, že oprávněný B, který má stanovenou splatnost od 24. dne v měsíci, bude za každou cenu prosazovat, aby k lednové splátce důchodu obdržel nevratný „bonus“ k valorizaci kupříkladu ve výši 690 Kč měsíčně, neboť tak získá vyšší plnění než oprávnění A a C. Poté ovšem samozřejmě může nastat opačná situace, kdy oprávněný A bude trvat na tom, aby byl jeho výplatní termín od 24. dne v měsíci (může prosazovat i zavedení výplatního termínu od 26. či 28. dne v měsíci, aby dosáhl na nejvyšší nevratný „bonus“) a oprávněný C bude požadovat změnu § 117 zákona o provádění zabezpečení, neboť by byl v situaci, kdy cca 2,9 mil. oprávněným by byl vyplácen nevratný bonus k důchodu, zatímco cca 60 000 oprávněných by bylo „poškozeno“ výplatou „jen“ dvanácti měsíčních splátek důchodu stanovenou na běžný kalendářní měsíc, tj. oproštěnou od jakéhokoliv lednového bonusu.

56. Není zřejmé, z jakého důvodu úsilí navrhovatelky směřuje k prosazení „doplatku“ k valorizaci v měsíci lednu, když tento „doplatek“ namítanou vzájemnou nerovnost neodstraňuje. Jestliže oprávněný B by při měsíční valorizované výši důchodu 13 330 Kč v kalendářním roce spolu s „doplatkem“ obdržel částku 160 650 Kč ($12 \times 13\,330 + \text{nevratný „doplatek“}$ s lednovou valorizovanou splátkou), zatímco oprávněný C při stejné měsíční valorizované výši důchodu jen částku 159 960 Kč ($12 \times 13\,330$), pak nelze hovořit o tom, že jen s „doplatkem“ jsou si oba rovni. Právě naopak „doplatkem“ a jeho různě stanovenou výší by různí oprávnění v kalendářním roce obdrželi i přes stejnou měsíční výměru různé celkové výše důchodu, což by bylo v rozporu s ústavními principy a zakládalo neodůvodněné rozdíly a diskriminaci různých účastníků důchodového pojištění.

57. Rozdíl mezi oprávněnými B a C nespočívá ve výši valorizované splátky důchodu, tj. že by lednová splátka oprávněného B (první splátka důchodu, kterou obdrží v kalendářním roce) nebyla nikdy valorizována, ale v tom, že zatímco oprávněný B obdrží valorizovaný důchod dopředu za období, které teprve nastane (a tímto způsobem jsou mu vypláceny všechny splátky důchodu), oprávněný C obdrží valorizovaný důchod za běžný kalendářní měsíc, tj. v první polovině období, za které splátka důchodu náleží. Oprávněný B tedy zvýšený (valorizovaný) důchod obdrží, obdrží ho však o něco později a za jiné období než oprávnění A nebo C. Důvod, proč oprávněný B obdrží valorizovanou lednovou splátku později, je ten, že podle § 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení se důchody vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách, které jsou rozloženy na sudé dny kalendářního měsíce plátcem dávky. Splátky důchodu podle § 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení jsou vypláceny v různých výplatních termínech, přičemž splátkou důchodu se rozumí celá měsíční splátka, nikoliv splátka důchodu časově rozdělená na „meziúseky“ či „deniny“, jak to činí navrhovatelka. Valorizovaných splátek důchodu pak důchodce v kalendářním roce fakticky obdrží, tj. může s těmito prostředky disponovat, užívat je a požívat, celkem dvanáct.

58. ČSSZ podotýká, že náklady spojené s případnou změnou systému není možné podceňovat, neboť by je bylo nutno promítnout do vnitřních interních aplikací, účetnictví, zasílaných oznámení a zpráv atd. Problematické by bylo zpracování změn důchodu zasahujících do období valorizace. Došlo by tak k výraznému navýšení pracnosti.

g) Replika navrhovatelky k vyjádření České správy sociálního zabezpečení

59. Ústavní soud zaslal i obdržené vyjádření ČSSZ navrhovatelce k případné replice. Ta v prvé řadě vyjádřila názor, že nejde o odborné vyjádření ČSSZ, nýbrž toliko o snahu podpořit postoj vlády požadující zamítnutí návrhu.

60. Navrhovatelka je nadále přesvědčena o správnosti svých úvah. Vysvětluje, že jí nejde o absolutní částky, ale o skutečnost, že podle platné a účinné právní normy definující každoročně zvyšování důchodu dochází fakticky ke zvyšování důchodů pro jednotlivé důchodce v odlišné dny, které jsou správcem dávky určeny zcela podle jeho libovůle. Tzv. „doplatek“ valorizace bezpochyby není žádným bonusem. Je sice pravda, že důchodci v současnosti dostanou 12 valorizovaných důchodů v kalendářním roce, nikoliv ale za daný kalendářní rok. Jejich rovnost tak není zaručena.

61. Navíc dle navrhovatelky situaci není nutno řešit výhradně doplatky, nýbrž lze uvažovat i o variantě, kdy by důchodce obdržel valorizovanou lednovou část prosincové splátky důchodu již v prosincové splátce důchodu.

62. Navrhovatelka je tak přesvědčena, že nezbývá než zabezpečit všem důchodcům stejnou možnost v přístupu k jejich právu na přiměřené hmotné zabezpečení a odstranit jí namítané neodůvodnitelné rozdíly nálezem Ústavního soudu.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

63. Návrh byl podán podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., skupinou 41 poslanců a Ústavní soud má za to, že návrh není nepřipustný ani nejsou dány důvody pro zastavení řízení ve smyslu § 66 a 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Procesní předpoklady řízení jsou splněny.

IV.

Posouzení způsobu přijetí napadených zákonných ustanovení

64. Dle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., Ústavní soud v řízení o zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení posuzuje, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

65. S ohledem na výše rekapitulovaná vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu a vzhledem k tomu, že Ústavní soud nezjistil nic, co by svědčilo o opaku, kdy ani navrhovatelka co do náležitostí zákonodárního procesu, jehož jsou napadená ustanovení výsledkem, žádné námitky nevznáší, Ústavní soud shledává, že napadená zákonná úprava byla přijata Parlamentem v mezích jeho Ústavou stanovené působnosti a legislativní proces vedoucí k přijetí napadených ustanovení ústavním požadavkům vyhověl.

V.

Znění napadených ustanovení

66. Ustanovení § 67 zákona o důchodovém pojištění zní:

„(1) Vyplácené důchody se zvyšují v závislosti na růstu indexu spotřebitelských cen (dále jen „růst cen“) a na růstu mezd. Vyplácenými důchody se rozumí důchody přiznané ode dne, který spadá do období před kalendářním měsícem, do něhož spadá den, od něhož se důchody zvyšují.

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

(3) Procentní výměry vyplácených důchodů se zvyšují 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 %.

(4) Období pro zjišťování růstu cen se stanoví tak, že prvním měsícem tohoto období je kalendářní měsíc následující po posledním kalendářním měsíci období pro zjišťování růstu cen použitého při předchozím zvýšení procentní výměry důchodů, a posledním měsícem tohoto období je při zvýšení důchodů

a) v pravidelném termínu červen kalendářního roku, který o jeden rok předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá pravidelný termín zvýšení důchodů,

b) v mimořádném termínu kalendářní měsíc, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %.

(5) Jestliže podmínka pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu byla splněna v červenci nebo v srpnu, zvýší se důchody pouze v pravidelném termínu s tím, že posledním měsícem období pro zjišťování růstu cen je srpen.

(6) Růst cen se stanoví jako procentní přírůstek indexu spotřebitelských cen v posledním měsíci období stanoveného pro zjišťování růstu cen oproti tomuto indexu v kalendářním měsíci, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu měsíci tohoto období s tím, že tento růst se stanoví se zaokrouhlením na jedno platné desetinné místo a podíl pro jeho stanovení činí vždy nejméně 1. Výpočet růstu cen se provádí z originálních bazických úhrnných indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti celkem a z originálních bazických indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti důchodců zjištěných Českým statistickým úřadem, přičemž se použije ten růst cen, který je vyšší.

(7) Základní výměry vyplácených důchodů se zvyšují tak, aby výše základní výměry důchodu činila 10 % průměrné mzdy s tím, že výše základní výměry se zaokrouhluje na celé desetikoruny nahoru.

(8) Procentní výměry vyplácených důchodů se při zvýšení důchodů v pravidelném termínu zvýší o tolik procent zaokrouhlených s přesností na jedno platné desetinné místo nahoru, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanoveného ve výši součtu růstu cen podle odstavce 6 a jedné poloviny růstu reálné mzdy zaokrouhlené s přesností na jedno platné desetinné místo. Procentní výměry vyplácených důchodů se však nezvýší, pokud se v důsledku zvýšení základní výměry důchodu podle odstavce 7 zvýší výše průměrného starobního důchodu alespoň o tolik procent, kolik činí procento zvýšení stanovené ve větě první.

(9) Pokud u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu stanovené podle odstavce 8 nedosáhne 2,7 % jeho výše, může být stanoveno vyšší zvýšení procentní výměry důchodu, nejvýše však tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu činil 2,7 % jeho výše. Věta první se nepoužije, jestliže se v kalendářním roce, ve kterém se o zvýšení důchodů v pravidelném termínu rozhoduje, zvyšují důchody i v mimořádném termínu.

(10) Procentní výměry vyplácených důchodů se při zvýšení důchodů v mimořádném termínu zvýší o tolik procent, kolik činí růst cen podle odstavce 6.

(11) Zvýšení procentní výměry důchodu se zaokrouhluje na celé koruny nahoru.

(12) Průměrný starobní důchod se zjišťuje podle údajů České správy sociálního zabezpečení jako průměrná výše všech starobních důchodů, které byly vyplaceny za poslední kalendářní měsíc období pro zjišťování růstu cen podle odstavce 4, s výjimkou starobních důchodů, které se vyplácejí v nižší výši pro souběh s jiným důchodem podle § 59, a starobních důchodů podle § 29 odst. 2 a § 29 odst. 3 písm. b), popřípadě starobních důchodů podle předpisů platných před 1. lednem 2010 přiznávaných za dobu pojištění kratší než 25 roků.

(13) Období pro zjišťování růstu reálné mzdy se stanoví tak, že prvním rokem tohoto období je kalendářní rok následující po posledním kalendářním roce období pro zjišťování růstu reálné mzdy použitého při předchozím zvýšení důchodů, při kterém bylo přihlédnuto k růstu reálné mzdy, a posledním rokem tohoto období je kalendářní rok, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá termín zvýšení důchodů. Pokud je ve stanoveném období podíl pro stanovení růstu reálné mzdy podle odstavce 14 nižší než 1, přihlédne se k růstu reálné mzdy až při tom zvýšení důchodů, při kterém je tento podíl vyšší než 1.

(14) Růst reálných mezd se stanoví v procentech po zaokrouhlení na jedno platné desetinné místo podle podílu, v jehož čitateli je podíl všeobecného vyměřovacího základu za poslední kalendářní rok období pro zjišťování růstu reálné mzdy a všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu roku tohoto období, a ve jmenovateli je podíl průměrného ročního indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem vypočteného z originálních bazických indexů spotřebitelských cen zjištěných Českým statistickým úřadem za poslední kalendářní rok tohoto období a uvedeného průměrného ročního indexu za kalendářní rok, který bezprostředně předchází prvnímu kalendářnímu roku tohoto období.

(15) Zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů v mimořádném termínu náleží i k důchodům přiznávaným v tom kalendářním roce, v němž byly zvýšeny procentní výměry vyplácených důchodů v mimořádném termínu.

(16) Zvýšení důchodů stanoví prováděcí právní předpis; jde-li o zvýšení důchodů v pravidelném termínu, stanoví se zvýšení důchodů do 30. září kalendářního roku, který o jeden rok předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá pravidelný termín zvýšení důchodů, a jde-li o zvýšení důchodů v mimořádném termínu, stanoví se zvýšení důchodů do 50 dnů od posledního dne kalendářního měsíce, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %.

67. Ustanovení § 67a zákona o důchodovém pojištění zní:

„(1) Procentní výměra vypláceného důchodu se zvyšuje o

a) 1 000 Kč měsíčně od splátky důchodu splatné v kalendářním měsíci, v němž poživatel důchodu dosáhl věku 85 let,

b) 2 000 Kč měsíčně ode dne, v němž poživatel důchodu dosáhl věku 100 let.

(2) Jsou-li splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů, zvyšuje se podle odstavce 1 procentní výměra starobního důchodu. Dosáhl-li poživatel důchodu věku 85 let v kalendářním měsíci, v němž se zvyšují důchody podle § 67, náleží zvýšení podle odstavce 1 písm. a) k procentní výměře zvýšené podle § 67.“

VI.

Posouzení důvodnosti návrhu

68. Posuzovaný návrh směřuje proti právní úpravě, která upravuje valorizaci důchodů tím způsobem, že výměry vyplácených důchodů se zvyšují od splátky důchodu splatné v lednu. Podstatou

argumentace navrhovatelky je námitka, že za situace, kdy poživatelé důchodu mají den splatnosti splátky důchodu v rámci kalendářního měsíce stanoven různě, přičemž důchod pobírají nikoliv za kalendářní měsíce, nýbrž za „klouzavé“ měsíce počínající takovýmto dnem splatnosti, pak oprávnění s pozdějším datem splatnosti dostanou zvýšený důchod za méně dní kalendářního měsíce ledna oproti oprávněným s datem dřívějším. V tom spatřuje neodůvodněnou nerovnost, odporující právům zakotveným v Listině, dle kterých jsou lidé rovni v důstojnosti i v právech (čl. 1), základní práva a svobody jsou všem zaručena bez rozdílu (čl. 3 odst. 1), každý má právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1) a občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele (čl. 30 odst. 1). Naproti tomu vláda a ČSSZ uznávají existenci určité nerovnosti toliko co do samotného data splatnosti důchodů, avšak co se týče jejich výše, mají za to, že poživatelé důchodů jsou si rovni. Případná nerovnost co do pouhé rozdílnosti termínů splatnosti důchodů přitom Ústavním soudem nemůže být přezkoumávána, neboť podaný návrh proti ní nesměřuje a ustanovení ji upravující (zejména § 116 odst. 1 zákona o provádění zabezpečení) jím nejsou napadena.

69. Za takovéto situace bylo na Ústavním soudu, aby posoudil, zda právní úprava nějakým způsobem, zejména tedy navrhovatelkou namítanou nerovností mezi poživateli důchodů, zasahuje do základních práv a svobod. A jestliže ano, zda takovýto zásah může ve světle požadavků ústavnosti obstát. K přezkumu přijatelnosti zásahu zákonodárce v oblasti vymezených sociálních práv, do které nyní řešená problematika svojí podstatou zjevně spadá, Ústavní soud přitom jako metodologický nástroj užívá tzv. test rozumnosti. To proto, že práv náležejících do této skupiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny), což vyjadřuje přesvědčení ústavního zákonodárce, že úprava těchto sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce). To vylučuje, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou u lidských práv obsažených zejména v hlavě druhé Listiny, jako je „přísný“ test proporcionality, jehož uplatnění by ve svém důsledku výrazně omezovalo volnou úvahu zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů. Test rozumnosti spočívá ve vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho podstatného obsahu (první krok), a zhodnocení, zda se zákon nedotýká právě tohoto esenciálního obsahu (druhý krok) – v takovém případě by totiž bylo třeba použít testu proporcionality. Není-li podstatný obsah práva dotčen, posuzuje se ve třetím kroku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkové úrovně základních práv. Čtvrtým krokem pak je zvážení, zda zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmodřejší (podobně a podrobněji viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 54/10).

70. Ústavnímu soudu byly ve své podstatě předloženy dva úhly pohledu, jakým způsobem chápat mechanismy, jimiž jsou vypláceny a zvyšovány důchody. První, zastávaný navrhovatelkou, se zaměřuje na skutečnost, za jaké období jsou důchody vypláceny (tzv. klouzavý měsíc), a na to, že část prvního klouzavého měsíce v roce nepokryje (u různých oprávněných v různém množství dní) svými dny celý kalendářní měsíc leden, čímž zůstane určité množství dní v kalendářním měsíci lednu, za které nebude oprávněnému přiznán důchod ve valorizované výši. Naproti tomu vláda a ČSSZ zdůrazňují, že pobírají-li oprávnění stejný důchod, pak jim bude v lednové splátce vyplacen ve stejné (o stejnou částku valorizované) výši, přičemž i celkově, v celém kalendářním roce, taková oprávnění dostanou stejných 12 dávek důchodu.

71. Ústavní soud konstatuje, že návrh není důvodný, neboť jako přiléhavý je nutno hodnotit pohled druhý, zastávaný vládou a ČSSZ. Jde totiž o pohled vypovídající o reálném výsledku napadené právní úpravy, jenž je takový, že všichni poživatelé důchodu dostávající před valorizací stejný důchod dostanou bez ohledu na termín jeho výplaty vyplacenu i v návaznosti na každoroční valorizaci stejnou částku. Jednoduše řečeno, všichni ve stejném postavení dostávají stejně, a tedy jsou si (s výjimkou rozdílnosti data výplaty, která však není předmětem přezkumu) zcela rovni. Ústavní soud za této situace dále nepokračoval v provádění testu rozumnosti (potažmo proporcionality), protože zde vůbec není žádného zásahu do základních práv a svobod, jehož ústavněprávní přijatelnost by bylo namísto blíže posuzovat. Právní úprava je z pohledu navrhovatelkou uváděných základních práv a svobod zcela neutrální, žádným způsobem tato práva neomezuje, tím spíše pak ne způsobem, který by byl pro nějaké poživatele důchodu nebo jejich skupinu nějakým způsobem diskriminující.

72. Opačný názor předkládaný v návrhu vychází z toho, že navrhovatelka vytrhává některé dílčí aspekty právní úpravy z celkového kontextu. Nesprávnost tohoto přístupu je zřejmá, uváží-li se, že je v rozporu s reálným výsledkem, totiž s tím, jakou výši důchodu jeho poživatelé skutečně dostanou. Pro oprávněného jistě není klíčová informace, za jaké období je mu důchod vyplácen, nebo obdobné technické detaily mechanismu, jakým je výše jeho důchodu konstruována. Klíčové je, kolik nakonec finančních prostředků skutečně obdrží. To totiž určuje, kolik si za něj bude moci pořídit zboží, služeb atd.

73. V návrhu je vznášen argument, jak může být spravedlivé, když někteří oprávnění nikdy neobdrží za některé dny kalendářního měsíce ledna důchod ve valorizované výši. Tato úvaha vychází z nepochopení věci, protože za situace, kdy důchody jsou vypláceny za tzv. klouzavé měsíce, a nikoliv za kalendářní měsíce, oprávněným zcela logicky ani za navrhovatelkou tvrzené dny první části měsíce ledna nic dalšího být vypláceno nemá. Otázka navrhovatelky formulovaná v její replice (viz výše bod 38) je proto zavádějící, neboť nesprávně presumuje, že by oprávněný měl dostat něco, co mu ve skutečnosti vůbec nepřísluší. Fakticky daný oprávněný dostane vše, co mu náleží, ať již je to formálně deklarováno za jakýkoliv časový úsek (jakkoliv určený tzv. klouzavý měsíc). Vždy mu totiž bude v lednu bez ohledu na konkrétní termín splatnosti důchodu vyplacena stejná finanční částka.

74. Navrhovatelka sice označuje vyjádření vlády a ČSSZ jako neodborná, ale je to její vlastní argumentace, která spíše vzbuzuje rozpaky. Navrhovatelka požaduje, aby valorizace byla poskytnuta za všechny dny kalendářního měsíce ledna, avšak není jasné, proč by tomu tak mělo být, zejména pak když ani sama nerozporuje, že z pohledu absolutní výše částek problém nerovnosti mezi účastníky pojištění neexistuje. Navrhovatelka se snaží doložit tvrzenou nerovnost výpočtem přepočítávajícím částky z tzv. klouzavého měsíce na kalendářní měsíc, ovšem právě ten dokládá iracionalitu jejích úvah, neboť částky důchodů za kalendářní měsíc tímto způsobem vypočítané nikdo ve skutečnosti na účet ani v hotovosti nedostává. Jde pouze o teoretickou uměle vytvořenou konstrukci bez reálného dopadu do sféry poživatelů důchodu. Úlohou Ústavního soudu je přitom chránit ústavnost před reálnými zásahy do ústavně zaručených základních práv a svobod, nikoliv řešit problémy akademické povahy.

75. Korektní je i odkaz vlády na judikaturu obecných soudů (potažmo usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 281/14), kdy Nejvyšší správní soud opakovaně neshledal, že by se měl v souvislosti s napadenou právní úpravou obrátit na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy za účelem posouzení jejího rozporu s ústavním pořádkem. Snaží-li se navrhovatelka ve své replice zpochybnit význam této judikatury tím, že i Nejvyšší správní soud připustil existenci určité disproporce, pak šlo toliko o disproporci v datech výplaty důchodů, která však, jak již bylo výše řečeno, není předmětem nynějšího přezkumu před Ústavním soudem. Jak Nejvyšší správní soud uvedl, „jediným rozdílem mezi důchodci s různým termínem výplaty je skutečnost, že někteří dosáhnou na valorizované částky dříve než jiní“. Nejvyšší správní soud v daných souvislostech výslovně konstatoval, že není žádného důvodu, aby docházelo k nějakým kompenzacím nebo změně právní úpravy (viz rozsudek sp. zn. 2 Ads 121/2015).

76. ČSSZ zcela důvodně poukazuje na to, že kdyby poživatelé důchodu dostávali doplatky nebo jiné navýšení výše důchodu, jak naznačuje navrhovatelka, logicky by tím byli znevýhodněni ti oprávnění, kteří by je nedostávali, anebo dostávali v menší výši než jiní. Zjednodušeně řečeno, systém, kde každý důchodce dostane při stejné výši důchodu valorizováno stejně, by se změnil v systém, kdy každý dostane jinou částku (a může si tak reálně pořídit jiné množství zboží a služeb) dle data splatnosti, které přitom sama navrhovatelka považuje za stanovované svévolně. Představu navrhovatelky, že by tento nový systém byl spravedlivější než ten současný, nelze než označit za bizarní.

77. Navrhovatelka tvrdí, že napadená právní úprava zakládá nerovnost účastníků důchodového pojištění. Opak je však pravdou. Jsou to právě změny právní úpravy, po kterých navrhovatelka volá, které by v těchto směrech mohly přinést výraznou změnu k horšímu, totiž narušit současný spravedlivý systém a bezdůvodně znevýhodnit jedny účastníky důchodového pojištění proti účastníkům jiným a potenciálně vést právě k takovým neodůvodněným zásahům do ústavně zaručených základních práv

a svobod, na které si navrhovatelka stěžuje a které by mohly být důvodem ke zrušení právní úpravy Ústavním soudem.

VII. Závěr

78. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že posuzovaná právní úprava neporušuje čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny ani základní práva a svobody zaručené v čl. 11 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny. Napadená ustanovení nezakládají jakoukoliv navrhovatelkou namítanou nerovnost, ba dokonce naopak, kdyby jejich zrušení vedlo k přijetí právní úpravy, jakou navrhovatelka naznačuje, mohlo by to do mechanismu zvyšování důchodů vnést prvky neodůvodněné svévole, nerovnosti a vést k tomu, že by uvedená práva byla porušována.

79. Jelikož na základě navrhovatelčiny argumentace směřující proti § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění Ústavní soud shledal, že nejsou dány důvody ke zrušení uvedeného ustanovení, její návrh v tomto rozsahu podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

80. Vůči zbývajícím napadeným ustanovením, tj. § 67 odst. 1, 3 až 16 a § 67a zákona o důchodovém pojištění, navrhovatelka ve svém návrhu žádnou argumentaci zpochybňující jejich ústavnost nepředestřela. Ústavní soud proto v tomto zbývajícím rozsahu její návrh odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jako návrh zjevně neopodstatněný.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2020 činí 6 000,– Kč, druhá záloha na rok 2020 činí 7 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.