

Solidarita versus ekvivalence v českém důchodovém pojištění pohledem Ústavního soudu

Martin Holub

Dne 23. 3. 2010 Ústavní soud rozhodl o zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a znovu tím rozproudil dlouhotrvající diskusi o míře solidarity a ekvivalence v českém systému důchodového pojištění. Ústavní soud rozhodoval o míře využití dvou základních principů – principu rovnosti a principu solidarity v důchodovém systému České republiky. Zjednodušeně řečeno, Ústavní soud konstatoval, že aplikování principu solidarity v takové míře, jaká je použita v českém důchodovém systému, odporuje ústavně zakotvenému principu rovnosti mezi jednotlivými příjmově diferenciovanými skupinami pojištěnců.

O co vlastně v rozhodování Ústavního soudu šlo?

Předmětný § 15 zákona č. 155/1995 Sb. upravuje zjištění výpočtového základu pro stanovení procentní výměry důchodu. Stanoví, že výpočtovým základem je osobní vyměřovací základ, pokud nepřevyšuje částku první redukční hranice (v současnosti 10 500 Kč). Převyšuje-li osobní vyměřovací základ první redukční hranici, stanoví se výpočtový základ tak, že se částka do výše první redukční hranice počítá v plné výši, z částky osobního vyměřovacího základu přesahující první redukční hranici a nepřevyšující druhou redukční hranici (v současnosti 27 000 Kč) se počítá 30 % a z částky osobního vyměřovacího základu převyšující druhou redukční hranici se počítá 10 %. Osobním vyměřovacím základem (OVZ) je pak zjednodušeně řečeno měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období (tedy za období, kdy bylo placeno pojistné, počínaje rokem 1986) očištěný o tzv. vyloučené doby, tedy doby, ve kterých nebylo z kvalifikovaných důvodů (např. doby nemoci, péče o dítě, výkon povinné vojenské služby, studium a další) placeno pojistné. Výše procentní výměry důchodu se pak stanoví jako součin počtu let pojištění, koeficientu 0,015 a výpočtového základu (tedy 1,5 % výpočtového základu za každý rok pojištění).

Paragraf 15 zákona č. 155/1995 Sb. byl napaden navrhovatelem u Ústavního soudu na základě již přiznaného důchodu z roku 2006, jehož výše činila 19 % daného osobního vyměřovacího základu (důchod 11 876 Kč, OVZ 68 653 Kč), což navrhovatel nepovažoval za přiměřené hmotné zabezpečení. Dále se navrhovatel domníval, že vzhledem k míře náhradového poměru pro průměrný důchod, která v roce 2004 činila 44 % hrubého průměrného příjmu, jemu přiznaný důchod zakládá naprostou nerovnost jeho osoby k ostatním účastníkům důchodového systému a tuto nerovnost chápal jako nesoulad § 15 zákona č. 155/1995 Sb. s čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) – „občané mají právo na přimě-

řené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“, neboť se domníval, že zakládá jeho nerovné postavení.

Ústavní soud požádal o vyjádření k návrhu na zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu ČR a též si vyžádal stanovisko MPSV. Poslanecká sněmovna konstatovala, že k ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. nebyla při sněmovním projednávání vznesena žádná věcná námítka a Senát konstatoval, že v době projednávání předmětného zákona ještě nebyl ustanoven. Nejobsáhlejší stanovisko Ústavnímu soudu poskytlo MPSV, které mimo jiné konstatovalo, že výpočtový základ představuje v zákoně o důchodovém pojištění klíčový institut, jehož absence by de facto způsobila neaplikovatelnost celého zákona č. 155/1995 Sb. Dále uvedlo, že pro stanovení výpočtového základu je vedle osobního vyměřovacího základu podstatný další institut, a to tzv. redukční hranice (*pozn. red. - blíže se problematice redukčních hranic autor věnuje v příspěvku, který je v současné době v recenzním řízení*). Redukční hranice jsou stanovovány vládou nařízením na základě ustanovení § 107 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Dle ministerstva nelze existenci redukčních hranic a úroveň jejich nastavení posuzovat bez přihlídnutí ke všem souvislostem a návaznostem na ostatní prvky konstrukce výpočtu důchodu, tj. zejména ke způsobu indexace vyměřovacích základů fakticky dosažených v rozhodném období (*pozn. red. - blíže se problematice rozhodného období autor věnuje v příspěvku, který je v současné době v recenzním řízení*), z něhož se příjmy pro výpočet důchodu zjišťují. Dále MPSV upozornilo, že důchodové pojištění má charakter sociálního pojištění, pro které je právě kombinace principu ekvivalence (rovnosti) a solidarity příznačná. MPSV taktéž neopomnělo zmínit existenci redukčních hranic v českém důchodovém systému již od účinnosti zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, a předložit ústavnímu soudu mezinárodní srovnání míry ekvivalence v důchodových systémech, stejně jako historický

vývoj českého důchodového systému. Dále se ministerstvo zaměřilo na výčet různých forem solidarity v důchodovém systému ČR – zmínilo kromě diskutované příjmové solidarity též solidaritu ekonomicky aktivních s ekonomicky neaktivními účastníky důchodového systému vyjádřenou ve formě náhradních dob pojištění (blíže k náhradním dobám pojištění např. Holub, Politická ekonomie 4/2009). Ministerstvo se dále věnovalo nastínění dopadů zrušení druhé, nebo obou redukčních hranic a též dopadu zrušení celého § 15 zákona č. 155/1995 Sb. Mimo jiné konstatovalo, že změny v redukčních hranicích by založily nerovnost mezi jednotlivými skupinami pojištěnců, neboť by se dotkly jen důchodů přiznávaných po účinnosti těchto změn. Dále upozornilo na fakt, že zrušení ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. by způsobilo nemožnost vyměřovat důchody, neboť po zrušení klíčového prvku daného zákona - výpočtového základu - by všechny důchody mohly být vyměřovány jen v minimálních zaručených výších. Zároveň ministerstvo připomnělo, že by určitá redukce OVZ musela být opět přijata, neboť jinak by náhradový poměr (podíl výše důchodu k čisté mzdě) činil více než 90 % (91 až 97 %), což je dle MPSV finančně naprosto nereálné. (*Pozn. red. - způsobu stanovení výpočtového základu a způsobu redukce OVZ tak, aby zůstala zachována finanční rovnováha českého důchodového systému a aby redukce příjmu byla konformní s rozhodnutím Ústavního soudu, se autor věnuje v příspěvku, který je v současné době v recenzním řízení*).

Stanovisko Ústavního soudu

V rámci přezkumu napadeného ustanovení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. se Ústavní soud věnoval stručné deskripci důchodových systémů obecně a české právní úpravě v oblasti důchodového zabezpečení. Dospěl k závěru, že důchodový systém má plnit zejména funkci ochrannou, funkci rozdělovací a přerozdělovací a taktéž funkci stimulační, a zmínil možnost třípířového zajištění hmotného zabezpečení důchodovými systémy. Též se zmínil o způ-

sobu financování důchodových systémů - průběžně či fondově - a o způsobu konstrukce důchodové dávky - příspěvkové či dávkově definované konstrukce důchodu - s tím, že shrnul výhody a nevýhody každého ze zmíněných způsobů.

Při popisu českého důchodového systému se zaměřil na první pilíř, tj. základní povinné důchodové pojištění, a konstatoval, že první pilíř tohoto systému je všeobecný, jednotný, tzn. že by neměl zakládat neodůvodněné rozdíly, povinný, což znamená, že stanovuje povinnost finančně se podílet na tvorbě zdrojů, a sociálně solidární. Konstrukci plnění z důchodového systému pak Ústavní soud vidí vybudovanou na následujících zásadách, které musí být právní úpravou respektovány: zásluhovost, sociální potřebnost, zabezpečení, garance a iniciace, kompenzace a společenská integrace, zachování nabytých práv, valorizace a odstraňování tvrdostí. Dále Ústavní soud popsal způsob financování českého důchodového systému a způsob stanovení výsledné důchodové dávky v českém důchodovém systému. S ohledem na výše konstatované pak Ústavní soud posuzoval naplnění výše zmíněného ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod o přiměřeném hmotném zabezpečení ve stáří zákonem č. 155/1995 Sb. Ústavní soud pak konstatoval, že „cílem soudobého sociálního zabezpečení v nejobecnějším slova smyslu je regulace odpovědnosti občana za svou budoucnost (povinné pojistné systémy) a stanovení míry a forem sociální solidarity mezi občany (povinný či dobrovolný transfer prostředků skrze daňovou soustavu nebo sponzorováním),“ a dále se vyjadřuje k dřívějšímu pojetí solidarity Ústavním soudem a konstatoval, že „nikterak nezpochybňuje ve vztahu k důchodovému systému princip mezigenerační solidarity, neboť na něm je, jakožto systém průběžně financovaný, vybudován,“ a dodává, že předmětem posouzení Ústavního soudu musí být solidarita příjmová (intragenerační). Dále soud uznává, že je v rámci důchodového systému potřebná i jistá míra příjmové solidarity, neboť důchodový systém mimo jiné naplňuje i ochrannou a přerozdělovací funkci sociální politiky, avšak zároveň dodává, že míra solidarity by neměla potlačovat další esenciální funkce sociální politiky, tedy ani funkci stimulační.

Ústavní soud se dále věnuje otázce soukromého versus sociálního pojištění a konstatoval, že i v sociálním (veřejném) pojištění musí být dostatečně zohledněn princip ekvivalence a že „musí relace mezi výší odvedeného pojistného a výší přiznaného důchodu odrážet i pro jednotlivé účastníky jistou míru přiměřenosti, aby došlo k ústavně konformnímu naplnění čl. 30 odst. 1 Listiny.“ Ústavní soud se pak vyjadřuje ve smyslu, že se na příjmové stránce důchodového systému odráží zásadně

princip solidarity, neboť pojištěnci odvádí do systému finanční částky přímo úměrné výši svých (zdaňovaných) příjmů, a je tak realizována jenom ochranná a přerozdělovací funkce sociální politiky.

Co se ústavou garantované přiměřenosti hmotného zabezpečení týká, Ústavní soud konstatuje, že český důchodový systém základní požadavek přiměřenosti tak, jak je definován mezinárodními smluvními instrumenty, splňuje, avšak pouze za cenu vysoké míry mezigenerační a intragenerační solidarity. Při posuzování míry ekvivalence pak Ústavní soud cituje závěry tzv. Bezděkovy komise a Pojistněmatematickou zprávu o sociálním pojištění MPSV z roku 2008 a zároveň přihlíží k mezinárodním zkušenostem a na základě toho uvádí, že experti na důchodový systém při posuzování míry zásluhovosti opomíjejí ústavně chápaný princip rovnosti. Dále pak konstatoval, že „ze závěrů odborníků nicméně jednoznačně vyplývá indikace narušení principu rovnosti jednotlivců i skupin jako účastníků důchodového pojištění, (čímž je ohrožováno naplňování základních funkcí sociální politiky jako celku a ve svém důsledku i řádné fungování důchodového systému, v němž se mají tyto funkce odrážet).“

V poslední části svého rozhodnutí se Ústavní soud věnoval ústavní konformitě napařeného ustanovení, když zejména citoval dřívější rozhodnutí Ústavního soudu, že „ve všech existujících systémech sociálního zabezpečení jsou v různém poměru zastoupeny zásady solidarity a ekvivalence. Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých sociálních skupin, podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Zda bude preferováno hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence, je vyhrazeno zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám.“ Dále pak v rozhodnutí o sociálních právech dříve uvedl, že „jejich pojmovým znakem je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy...“. Dále soud v minulosti stanovil, „že je povinností zákonodárce transparentně vyjádřit poměr komponentů solidarity a ekvivalence v systému sociálního pojištění (včetně zdravotního pojištění), dále stanovil, že toto rozdělení nesmí být libovolné. V případě opačném, tj. absence prvku ekvivalence, posuzovaný institut ztrácí svou právní povahu, přestává být pojištěním a nabývá povahy daně.“ Ústavní soud pak dále vysvětluje princip rovnosti jako zákaz

libovůle při stanovování práv a povinností subjektů, chápe rovnost jako kategorii relativní, která má zajistit odstranění neodůvodněných rozdílů.

V závěru svého rozhodnutí dospěl Ústavní soud k závěru, že „konstrukce uvedená v § 15 zákona č. 155/1995 Sb. zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“, vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje ustanovení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny“, a rozhodl o zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb. s tím, že vzhledem k složitosti celé problematiky odložil vykonatelnost rozhodnutí do 30. 9. 2011. Ústavní soud pak doporučil, při vědomí celé škály uspořádání důchodových systémů a způsobů konstrukce důchodových dávek, zvolení takové varianty hmotného zabezpečení ve stáří, ve které by byly promítnuty všechny principy sociální politiky a která bude důsledně respektovat ústavní principy a naplňovat ustanovení Listiny základních práv a svobod.

Literatura:

- Holub, M. (2009). *Nepříspěvkové doby pojištění – významný prvek české důchodové reformy*, Praha : *Politická ekonomie*, 2009, č. 4, s. 471-495. ISSN 0032-3233.
- Holub, M. *Možnosti změn při stanovení rozhodného období, z něhož je počítán důchod*. (v recenzním řízení)
- Holub, M. *Zohlednění skutečně získaných příjmů ve výši důchodu*. (v recenzním řízení)
- Ústavní soud ČR. *Nález ústavního soudu č. 135/2010 Sb.*, dostupný z: http://abonent.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/0/C12571CC00341DF1C1257721003E80B0

Autor je pracovníkem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., a problematice důchodů se věnuje dlouhodobě.

V roce 2009 se podle údajů ČSÚ snížila celková zaměstnanost ve všech sférách národního hospodářství ČR o 1,4 %. Celkem pracovalo 4 943,3 tisíce lidí, oproti roku 2008 o 68,2 tisíce méně. Průměrná míra registrované nezaměstnanosti podle metodiky MPSV vzrostla na 8,0 %. Výdaje na výplatu podpory v nezaměstnanosti stouply, v průměru ji pobíralo 188,1 tis. nezaměstnaných, tj. o 78,7 tis. více než v roce 2008. ÚP na ni vyplatily 15,1 miliardy Kč, o 8 miliard Kč více než v roce 2008. Zaměstnanost klesla nejvíce ve zpracovatelském průmyslu, stoupla naopak v sektoru služeb. Přibýlo podnikatelů, zejména těch, kteří nezaměstnávají další pracovníky, poklesl však počet cizinců v postavení zaměstnanců (ke konci roku o 53,8 tis.).

Zdroj: MPSV