ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobkyně: **S. G.,** zast. Mgr. Davidem Strupkem, advokátem, se sídlem Jungmannova 31, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 11. 2010, č.j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2011, č. j. 42 Ad 27/2011 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2011, č. j. 42 Ad 27/2011 - 23, (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 11. 2010, č.j. X. Tímto rozhodnutím byly zamítnuty její námitky proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2010, jímž byla žalobkyni zamítnuta žádost o starobní důchod pro nesplnění podmínek podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Žalovaná žádost zamítla s odůvodněním, že žalobkyně sice dosáhla důchodového věku, ale nezískala potřebnou dobu pojištění. Jmenovitě důchodový věk dosáhla ke dni 8. 9. 2007, a ke splnění podmínek nároku na starobní důchod potřebovala získat 25 let pojištění, žalobkyně však získala pouze 21 let a 165 dnů pojištění.

V žalobě žalobkyně namítala, že je si vědoma, že žalovaná postupovala v souladu s pozitivní právní úpravou, avšak tato právní úprava je podle jejího názoru v rozporu s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně odkázala na závěry nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 8/07 a vyjádřila přesvědčení, že v jejím případě dochází k tomu, že dopad aplikace současné úpravy důchodového systému na sféru jejích oprávněných zájmů je zjevně nepřiměřený, pokud jde o minimální hmotné zabezpečení ve smyslu eliminace chudoby a zajištění důstojné životní úrovně. Uvedla, že v jejím případě by při dosažení doby pojištění 25 let mohl vzniknout nárok na důchod v 57 letech, zatímco za situace, kdy se ocitá v pásmu doby pojištění 20–25 let, nárok na důchod jí podle § 29 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění vznikne až v 67,5 letech, tedy, ačkoliv požadované hranice nedosáhla o 3,5 roku, nárok na starobní důchod jí vzniká až po 10 letech. Stávající odstupňování doby vzniku nároku na důchod a jeho výši v závislosti na míře, o jakou subjekt pojištění potřebné hranice nedosáhl, označila ve svém případě za extrémní a nepřiměřené.

Krajský soud žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení. S argumentací žalobkyně se neztotožnil a dospěl k závěru, že žalovaná rozhodla v souladu se zákonem. V odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že podmínky nároku na starobní důchod jsou v zákoně o důchodovém pojištění stanoveny velmi striktně. Jsou jimi dosažení důchodového věku (tuto podmínku žalobkyně splnila ke dni 8. 9. 2007) a získání potřebné doby pojištění, která činí v případě žalobkyně 25 let. Uvedenou podmínku však žalobkyně nesplnila, když získala pouze 21 let a 165 dnů pojištění. Krajský soud nevyhověl návrhu na přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení „problematických“ ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Navrhované stanovení „pásem“, která by odstupňovala doby vzniku nároku na důchod a jeho výši v závislosti na míře, o jakou pojištěnec nedosáhl potřebné hranice pojištění, je dle názoru soudu nadbytečné. Jsou i jiné způsoby zajištění stáří v souvislosti s ochranou proti chudobě, jak má na mysli čl. 4 odst. 4 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, má žalobkyně možnost požádat o příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a případně o mimořádnou okamžitou pomoc. Současně krajský soud uvedl, že žalobkyně se rovněž může obrátit na svého poslance, aby inicioval změnu zákona o důchodovém pojištění, kterou by bylo účinněji dosaženo jejího záměru.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádává s jejími námitkami a argumenty. Uvádí, že krajský soud byl povinen se zabývat její argumentací a vysvětlit, proč je dle jeho názoru stanovení rozpětí přiměřeným důsledkem fungování důchodového systému, který je pak ústavně konformní. Dále stěžovatelka zdůrazňuje, že po věcné stránce setrvává na své argumentaci uvedené v žalobě, a vlastně i v námitkách. Považuje nadále za hrubě nepřiměřené, pokud jsou rozpětí stanovena tak, že v případě nedosažení zákonem stanovené hranice délky pojištění o 3,5 roku (ale i o jediný den) se doba pro vznik nároku na důchod prodlužuje o 10 let, přitom do doby pojištění se započítává jen minimum doby nezaměstnanosti bez ohledu na to, zda dotčená osoba se o zaměstnání usilovně snažila, či zda žila v regionu postiženém vysokou nezaměstnaností či zda je příslušníkem skupiny znevýhodněné na trhu práce. Setrvává proto na návrhu, aby byl přijat postup podle čl. 95

odst. 2 Ústavy a navrhuje, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že poté, co žalobkyně dne 4. 3. 2010 uplatnila žádost o přiznání starobního důchodu se žádostí o jeho přiznání ode dne vzniku nároku na tuto dávku, žalovaná rozhodnutím ze dne 1. 7. 2010, čj. X, tuto žádost zamítla pro nesplnění podmínek § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že nárok na starobní důchod žalobkyni nevznikl, neboť nezískala potřebných 25 roků pojištění, když dle dokladů získala 21 roků 165 dnů pojištění. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 11. 2010, čj. X, zamítla, a zároveň potvrdila rozporované rozhodnutí. V odůvodnění uvedla, že v souladu s § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popř. splňuje další podmínky stanovené v tomto zákoně. Potřebnou dobu pojištění potom diferencovaně, podle data dosažení důchodového věku, předepisuje § 29 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Žalobkyně dnem 8. 9. 2007 dosáhla důchodového věku, který v jejím případě činil 57 let, a ke splnění podmínek nároku na starobní důchod musí získat 25 let pojištění. Žalobkyně, jak vyplývá z osobního listu důchodového pojištění ze dne 16. 11. 2010, získala pouze 21 let a 165 dnů pojištění, a proto tuto zákonnou podmínku nesplnila. Pokud šlo o námitky žalobkyně ohledně změny právní úpravy, žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že na základě čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky lze státní moc uskutečňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Česká správy sociálního zabezpečení je tedy vázána zněním zákona a musí aplikovat jednotlivá zákonná ustanovení s ohledem na jejich účinnost. Námitkám žalobkyně proto nebylo možno vyhovět.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu, jakož i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Především je třeba uvést, že soudní přezkum správních rozhodnutí je vázán na předmět vždy konkrétního řízení před správním orgánem a s ním spojený postup při daném rozhodování. Předmětem soudního přezkoumání krajským soudem v nyní posuzované věci bylo rozhodnutí žalované, kterým byly zamítnuty její námitky a potvrzeno rozhodnutí jímž byla žalobkyni zamítnuta žádost o starobní důchod pro nesplnění podmínek podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatelka přitom již v žalobě, a obdobně i v kasační stížnosti výslovně činila nesporným, že napadené rozhodnutí žalované je v souladu s pozitivní právní úpravou, nicméně užitou právní úpravu však považovala za protiústavní. Navrhovala, aby krajský soud postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a navrhl zrušení dotčených zákonných ustanovení Ústavním soudem. V kasační stížnosti setrvala na argumentaci uvedené v žalobě a zdůraznila, že nemohou obstát důvody, které krajský soud uvedl k vysvětlení, proč se jejími argumenty, že důchodový systém je konstruován diskriminačně a v rozporu s ústavními kautelami, nezabýval. Z tohoto důvodu označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

Stěžovatelka tak uplatnila kasační námitku proti napadenému rozsudku (jeho tvrzenou nepřezkoumatelnost) ve spojení s ústavní konformitou samotné aplikované právní úpravy, nikoliv primárně v rovině zákonnosti napadeného rozhodnutí žalované a jejího posouzení krajským soudem. Stěžovatelka svými námitkami míří k tomu, že protiústavní a diskriminační je samotná právní úprava, podle níž bylo napadené rozhodnutí žalované vydáno. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že není oprávněn autoritativně rozhodnout, zda je zákon v souladu či v rozporu s právními předpisy ústavního pořádku. Z Ústavy České republiky plyne Nejvyššímu správnímu soudu pouze právo a zároveň povinnost předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, jehož má být při řešení věci použito, dojde-li k závěru, že je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky). K takovému závěru Nejvyšší správní soud však v posuzované právní otázce nedospěl. V obdobné situaci byl a k obdobnému názoru dospěl i krajský soud.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelčinu názoru, že krajský soud měl napadené rozhodnutí zrušit jako nezákonné.

Krajský soud poté, co vyložil příslušná zákonná ustanovení a ve spojení se zjištěným, žalobkyní nerozporovaným, skutkovým stavem posoudil správnost jejich aplikace, dospěl k závěru, že žalovaná rozhodla v souladu se zákonem. Ostatně jak bylo výše uvedeno, i žalobkyně sama v žalobě výslovně uvedla, že dané rozhodnutí je v souladu se zákonnou úpravou. Užitou zákonnou úpravu v rozporu s ústavním pořádkem neshledal. Žalobu zamítl.

Pokud jde o námitku, že důchodový systém je konstruován diskriminačně a v rozporu s ústavními kautelami, resp., že se s touto námitkou krajský soud dostatečně nevyrovnal, tu Nejvyšší správní soud nesdílí. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, kromě předestření zákonných pravidel pro diferencované stanovení důchodového věku a potřebné doby pojištění u pojištěnců narozených v období let 1936–1968, se výslovně vyjadřoval i k návrhu žalobkyně na přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení „problematických“ ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Jak bylo již výše prezentováno, jmenovitě uvedl, že navrhované stanovení „pásem“, která by odstupňovala doby vzniku nároku na důchod a jeho výši v závislosti na míře, o jakou pojištěnec nedosáhl potřebné hranice pojištění, je dle názoru soudu nadbytečné, s odůvodněním, že jsou i jiné způsoby zajištění stáří v souvislosti s ochranou proti chudobě, jak má na mysli čl. 4 odst. 4 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv

a svobod. Výslovně přitom odkázal na možné formy sociální pomoci podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud se tak v podstatě vyjadřoval k ústavní konformitě právní úpravy obsažené v citovaných ustanoveních zákona o důchodovém pojištění, jehož úpravu je třeba vnímat i v souvislostech s úpravou dávek sociální pomoci, a tak odůvodnil, proč nepovažoval za nutné postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Přitom lze dát stěžovatelce za pravdu v tom, že se krajský soud v této souvislosti omezil toliko na stručné konstatování, aniž by toto blíže dokládal konkrétními skutečnostmi a argumenty. K těmto otázkám se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, při jmenovitém odkazování na „jiné způsoby zajištění stáří v souvislosti s ochranou proti chudobě, jak má na mysli čl. 4 odst. 4 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“, podrobněji vyjadřovat nemusel.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že stávající úprava důchodového pojištění je produktem reformy důchodového systému z poloviny devadesátých let, a v jejím smyslu byla pojata jako nedílná součást reformy celé sociální oblasti. Důchodový systém je koncipován jako subsystém sociálního pojištění (vedle pojištění nemocenského), v rámci něhož jsou adresně poskytovány peněžité dávky nahrazující příjem z výdělečné činnosti. Cílem reformy důchodového systému bylo dlouhodobě zajistit racionální vazbu mezi příjmy v období ekonomické aktivity a příjmy v postproduktivním věku, a to jak z pohledu mezigenerační solidarity, tak z hlediska vývoje individuálních příjmů a vytvořit systém, který by finančně nadměrně nezatěžoval budoucí generace. Současně s tím bylo nutné stanovit postupné zvyšování věkové hranice pro nárok na starobní důchod, jakož i s tím spojené odstupňovaně předepisované potřebné doby pojištění. Z návazných sociálních systémů (státní sociální podpory, resp. sociální pomoci) jsou poskytovány dávky, které jsou příjmově resp. majetkově testované, nejsou tedy poskytovány plošně, ale taktéž důsledně adresně s ohledem na konkrétní osobní situaci jednotlivých pojištěnců. Výsledkem této koncepce je vzájemně související systém dávek zaručující každému občanu, tedy i důchodci, že jeho příjmy neklesnou pod úroveň společensky uznaného životního minima, přičemž se prostřednictvím takto adresně koncipovaných a poskytovaných dávek sleduje i hospodárné financování sociálního systému.

Odůvodnění v rozsudku krajského soudu, proč nepovažoval za nutné postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, spočívající v tom, že stěžovatelce jsou k dispozici i jiné způsoby zajištění stáří v souvislosti s ochranou proti chudobě, jak má na mysli čl. 4 odst. 4 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to jmenovitě uvedené formy sociální pomoci podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, shledal v uvedeném kontextu i Nejvyšší správní soud za dostatečné. Proto ani on (Nejvyšší správní soud) nepřistoupil k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu, ani řízení jemu předcházející, netrpí stěžovatelkou namítanou vadou, a ani takovou vadou, pro kterou by Nejvyšší správní soud musel zrušit napadený rozsudek ex offo (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost tak není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. ledna 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu