ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Ing. J. G.,** zastoupený JUDr. Petrem Nuckollsem, advokátem se sídlem Barcalova 2, Ústí nad Orlicí, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** Křížová 1292/25, Praha 5 - Smíchov, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2012, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 20. 11. 2012, č. j. 52 Ad 17/2012 – 29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Česká správa sociálního zabezpečení (dále též jen *„žalovaná“*) rozhodnutím z 27. 2. 2012 s účinností od 1. 1. 2012 žalobci (dále též *„stěžovatel“*) zvýšila starobní důchod o 138 Kč podle § 34 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění na 14.674 Kč měsíčně. Podle vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 286/2011 Sb., současně žalovaná zvýšila od ledna 2012 procentní výměru starobního důchodu na 12.644 Kč, základní výměru starobního důchodu na 2.270 Kč a procentní výměru vdoveckého důchodu na 2.512 Kč.

Námitky stěžovatele žalovaná zamítla rozhodnutím z 12. 6. 2012, č. j. X. Žalovaná shrnula, že stěžovatel vykonával v období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2011 výdělečnou činnost a pobíral přitom starobní důchod v plné výši, za toto období získal celkem 730 dnů pro zvýšení procentní výměry podle § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, za 720

dnů po vzniku nároku na starobní důchod se procentní výměra zvyšuje o 0,8 % výpočtového základu, z něhož byl starobní důchod vyměřen, tj. o 138 Kč měsíčně na celkem 12.444 Kč. Za 10 dnů zvýšení procentní výměry podle § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění nebylo poskytnuto. Výše základní výměry starobního důchodu k 1. 1. 2012 činila 2.230 Kč měsíčně a společně s vdoveckým důchodem ve výši 2.472 Kč měsíčně stěžovateli náleželo k 1. 1. 2012 na dávkách důchodového pojištění celkem 17.146 Kč měsíčně. V souvislosti s valorizací dávek důchodového pojištění byly uvedené částky od 1. 1. 2012 zvýšeny o 1,6 % vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí č. 286/2011 Sb.

Stěžovatel se žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. Stěžovatel poukázal na výši odvedených plateb pojistného do systému sociálního zabezpečení z výdělečné činnosti vykonané v letech 2010 a 2011 (z pracovněprávního vztahu a vedlejší samostatné výdělečné činnosti) a domníval se, že zákonná úprava jej znevýhodňuje a podle jeho názoru je v rozporu s článkem 1 a článkem 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel navrhl soudu, aby přerušil řízení a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení dotčeného ustanovení.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též jen *„krajský soud“*) žalobu zamítl rozsudkem z 20. 11. 2012, č. j. 52 Ad 17/2012 - 29.

Krajský soud v odůvodnění připomněl dispoziční zásadu soudního přezkumu správního rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s.; byl toho názoru, že rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, není nicotné a neshledal ani žádný z důvodů průlomu do této zásady, které dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu. Krajský soud následně shledal závěry žalovaného správního orgánu přezkoumatelnými s dostatečnými důvody pro výrok rozhodnutí.

K návrhu stěžovatele na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu uvedl krajský soud, že nezpochybňuje zásadu rovnosti podle článku 1 ani zákaz diskriminace podle článku 3 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud však nepřehlédl, že rovnost je kategorie relativní, která vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Této zásadě je podle krajského soudu třeba rozumět tak, že rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle a neplyne z ní závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Krajský soud s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 připomněl, že určitá zákonná úprava, která zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti, když zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Krajský soud uvedl, že citovaná ustanovení je třeba vykládat rovněž v kontextu článku 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Krajský soud poté dovodil, že s přihlédnutím ke znění tohoto článku nelze uvedené právo stěžovatele vykládat tak, že jeho nárok na příjem musí odpovídat výši těch prostředků, které do systému důchodového pojištění vložil. Krajský soud proto shledal platnou právní úpravu za ústavně konformní, a proto věc nepředložil Ústavnímu soudu.

II. Kasační stížnost

Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Stěžovatel poukázal na to, že v průběhu řízení nenapadal chybnou aplikaci zákonných ustanovení při zvýšení důchodu, ale naopak jejich protiústavnost. Podle stěžovatele byly nesrozumitelné a ve vztahu k projednávané věci též nesprávné úvahy soudu o důsledcích toho, že totožné námitky stěžovatel uplatnil v opravném prostředku proti prvostupňovému rozhodnutí i v žalobě. Stěžovatel má za to, že závěry krajského soudu jsou v jeho věci nepřípadné a krajský soud učinil chybný závěr o tom, co má být předmětem přezkumu. Stěžovatel shrnul, že k docílení meritorního přezkumu rozhodnutí soudem ve správním soudnictví a v jeho rámci otázky ústavnosti zákonného ustanovení, musel vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení, neústavnost namítnout jak v opravném prostředku, tak ve správní žalobě; správní soud poté zkoumá, zda je dán důvod pro přerušení řízení a k podání návrhu na zrušení aplikovaného ustanovení. Shledá-li Ústavní soud neústavnost aplikovaného ustanovení, důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí je aplikace neústavního ustanovení zákona, nikoliv přezkum správnosti závěru, jak se s touto námitkou vypořádal správní orgán. Stěžovatel poukázal na to, že krajský soud vymezil předmět svého přezkumu tím, zda se žalovaný s námitkou vypořádal přezkoumatelným způsobem, závěr o diskriminační povaze aplikovaného ustanovení však neposuzoval. Stěžovatel tak v uvedeném spatřuje nepřezkoumatelnost závěru krajského soudu pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem krajského soudu o ústavnosti zákonné úpravy a považuje jej za nesprávný, neboť tím, že zakládá stěžovateli povinnost odvádět platby pojistného ze skutečně dosažených příjmů, avšak zvýšení důchodu se odvíjí od výpočtového základu, z něhož byl vyměřen důchod, stěžovatele znevýhodňuje a zakládá mu nerovné postavení. V zákoně není žádné ustanovení, podle něhož by se měly odvody u pracujících důchodců odvádět ze základu, z něhož byl důchod vyměřen. Stávající systém tak podle stěžovatele odporuje základním ekonomickým pravidlům a vazbám důchodových výsluh proti platbám do tohoto systému. Podle stěžovatele výše uvedené nedostatky zákona popírají základní pravidla Listiny základních práv a svobod a popírají zásluhovost důchodového systému, odvody do pojistného u důchodců tak nabývají charakteru další daňové zátěže pro tento okruh osob a vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného a výší přiznané důchodové dávky. Zákon tak podle názoru stěžovatele vytváří obdobnou situaci, pro kterou Ústavní soud zrušil ustanovení § 15 zákona o důchodovém pojištění nálezem vyhlášeným pod č. 135/2010 Sb.

Stěžovatel nezpochybnil princip solidárnosti důchodového systému a právo zákonodárce na preferenční zacházení s určitými skupinami osob. Podle stěžovatele však takové zacházení musí mít opodstatnění, musí být založeno na objektivních a rozumných důvodech a musí být dán proporcionální soulad mezi účely sociální solidarity a diferenciace s ohledem na výši příjmů i výši pojistného na důchodové pojištění. Stávající praxe však vede k diskriminaci těch, co do systému vkládají vyšší prostředky. Stěžovatel krátce poukázal na příklad, podle něhož dva pracující důchodci mají stejný výpočtový základ, ze kterého jim byl vyměřen starobní důchod. Zatímco první má měsíční příjem 2.550 Kč, druhý 25.500 Kč. Přestože oba odvedou rozdílnou výši pojistného ze svých výdělků, zvýšení důchodu bude u obou stejné. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s krajským soudem, jenž poukázal na článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť nevidí žádnou

spojitost práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří s náhledem na ústavnost založeného rozdílu mezi pracujícími důchodci, u nichž právní úprava nezohledňuje výši odvodů pojistného ve výši starobního důchodu.

Stěžovatel proto navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby přerušil řízení a podal podle článku 95 odst. 2 Ústavy návrh na zrušení ustanovení § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění a poté aby zrušil rozsudek krajského soudu případně též současně s oběma správními rozhodnutími.

Žalovaná se s rozsudkem krajského soudu ztotožnila a navrhla zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu z kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „*s. ř. s.*").

Nejvyšší správní soud opakovaně vyložil, že nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale především nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). V jiných případech se může jednat o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů tehdy, pokud rozhodovací důvody v odůvodnění rozsudku soudu zcela chybí.

Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že učinil nesprávný úsudek o tom, co má být předmětem soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel v řízení před soudem nezpochybnil skutková zjištění, které učinila žalovaná k aplikaci § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Krajský soud stručně shrnul argumenty žalované, následně shledal závěry žalované přezkoumatelnými a zcela se s nimi ztotožnil. Za těchto okolností, byť se odůvodnění rozhodnutí krajského soudu překrývá s odůvodněním žalovaného rozhodnutí, je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozsudek krajského soudu v této části přezkoumatelný, neboť rozhodovací důvody krajského soudu jsou z něj patrné a neodchýlily se od předmětu řízení.

Podle Nejvyššího správního soudu rozhodovací důvody krajského soudu dostojí požadavkům přezkoumatelnosti i v té části, v níž se vypořádává s žalobními námitkami rozporu ustanovení § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění s Listinou základních práv a svobod. Stěžejní je v tomto smyslu odkaz krajského soudu na článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jenž občanům přiznává právo pouze na přiměřené zabezpečení ve stáří. Zcela srozumitelný a logický je proto podle názoru Nejvyššího správního soudu též závěr krajského soudu, že stěžovatel nemá automaticky právo na takové plnění, které do systému vložil.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu shledal přezkoumatelným, namítané vadě nedostatku rozhodovacích důvodů nepřisvědčil a kasační námitku proto shledal nedůvodnou.

Stěžovatel ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítl, že krajský soud nesprávně posoudil rozpor ustanovení § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění s Listinou základních práv a svobod a navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby podle článku 95 odst. 2 Ústavy České republiky předložil věc Ústavnímu soudu.

Zvýšení procentní výměry na základě ustanovení § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění se aplikuje na starobní důchod pojištěnce, který splnil podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 odst. 1 nebo 3 zákona a po vzniku nároku na tento důchod vykonával výdělečnou činnost a pobíral přitom starobní důchod v plné výši. Za každých 360 kalendářních dnů této výdělečné činnosti se mu důchod zvyšuje o 0,4 % výpočtového základu s tím, že nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu podle tohoto ustanovení má pojištěnec vždy po 2 letech, pokud výdělečná činnost trvala nepřetržitě po tuto dobu, nebo po skončení výdělečné činnosti.

Z uvedeného vyplývá, že míra zvýšení výpočtového základu (0,4 % za 360 dnů výkonu výdělečné činností) je pro všechny pracující důchodce totožná a výsledná výše starobního důchodu se odlišuje pouze v závislosti na původně vyměřeném výpočtovém základu. Diskriminační povahu zvýhodnění skupiny pracujících důchodců oproti jiným skupinám pojištěnců (důchodcům) stěžovatel nenamítl; na samotný princip navýšení výpočtového základu podle § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění Nejvyšší správní soud pak nenahlíží jako na diskriminační, neboť citované ustanovení vymezené skupině osob – pracujícím důchodcům – přiznává za stejných podmínek nárok na shodné (procentuální) navýšení výpočtového základu.

Ztotožnit se však Nejvyšší správní soud nemůže ani se stěžejní námitkou stěžovatele, že zvýšení důchodu podle § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění by mělo odpovídat výši pojistného odvedeného pracujícím důchodcem za dobu výdělečné činnosti do systému pojistného na sociálním zabezpečení.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, publikovaném pod č. 135/2010 Sb., shrnul, že výše sazeb a podmínky pojistného na sociální zabezpečení jsou koncipovány tak, aby pojistné krylo výdaje na dávky důchodového a nemocenského pojištění, které jsou odvozeny z příjmů ekonomicky činných občanů podle současného právního stavu; jde o důchody starobní, vdovské, vdovecké, sirotčí, invalidní, nemocenské, podporu při ošetřování člena rodiny, peněžitou pomoc v mateřství, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství. ... Vybrané pojistné bude v souladu s rozpočtovými pravidly zvlášť evidovaným příjmem státního rozpočtu, z něhož pak budou hrazeny veškeré výdaje na sociální zabezpečení a zaměstnanost prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky. Ve zvolené konstrukci se tak na příjmové stránce odráží zásadně princip solidarity, neboť pojištěnec odvádí do systému finanční částky přímo úměrné výši svých (zdaňovaných) příjmů, a je tak realizována jenom ochranná a přerozdělovací funkce sociální politiky (srov. odst. 60-62 cit. nálezu Ústavního soudu).

Ústavní soud se dále v nálezu věnoval náhradovému poměru, tedy vztahem mezi mzdou a z ní vyměřenou důchodovou dávkou a dospěl k závěru, že tento poměr vykazuje zjevně degresivní charakter, jenž je důsledkem konstrukce dávek důchodového systému, jejichž stěžejní část představují tzv. redukční hranice. Ústavní soud konstatoval, že právní úprava provedená napadeným ustanovením § 15 zákona č. 155/1995 Sb. (zejména zakotvením redukčních hranic) vytváří situaci, kdy účastníku důchodového systému přispívajícímu trojnásobnou částkou než účastník přispívající částkou vypočítanou z průměrné mzdy je přiznán důchod v - relativně - méně než poloviční výši, a že zákonná úprava ve snaze zajistit přiměřené hmotné zabezpečení všem účastníkům důchodového pojištění nezajišťuje části pojištěnců přiměřené hmotné zabezpečení, reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti, tedy naplňující stimulační funkci sociální politiky. Ústavní soud rovněž dospěl k závěru, že konstrukce uvedená v § 15, zakotvující dvě redukční hranice ve stávajících výších za existence systému odvodů do důchodového pojištění bez efektivního „zastropování“, vytváří výrazné disproporce mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, čímž porušuje ustanovení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny (srov. odst. 69-71 a 94 cit. nálezu Ústavního soudu).

Z uvedených závěrů citovaného nálezu je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba vycházet při posouzení návrhu stěžovatele na předložení věci Ústavnímu soudu.

Účelem odvádění pojistného na sociální zabezpečení z příjmů výdělečně činné osoby není deponovat prostředky na výplatu budoucího nároku starobního důchodu pojištěnce, ale shromáždit finanční prostředky na pokrytí nákladů sociálního zabezpečení státu. Oproti tomu výše procentní výměry starobního důchodu se odvozuje nikoliv z výše odvedeného pojistného, ale z výpočtového základu stanoveného podle §15 zákona o důchodovém pojištění; ten se stanovuje ze započitatelných příjmů pojištěnce. Uvedenému výkladu odpovídá i oddělené pojetí právní úpravy výběru pojistného zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a podmínek nároků na dávky důchodového pojištění zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Oproti věci, kterou projednával Ústavní soud v citovaném nálezu, ustanovení § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění nepřipouští žádné zhodnocení příjmů dosažených po dobu pobírání starobního důchodu. Navýšení výpočtového základu o 0,4 % měsíčně (všem pracujícím důchodcům) však podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně reflektuje odvádění pojistného za období 360 dní výdělečné činnosti. Odhlédnout nelze ani od toho, že po dobu výkonu výdělečné činnosti důchodce pobíral starobní důchod současně s výdělkem sníženým o částky povinných odvodů. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud neshledal v konstrukci § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění výraznou disproporci mezi odvedenými příspěvky pojistného, příjmy pracujícího důchodce a výslednou výší důchodů. Zvolené řešení tak podle Nejvyššího správního soudu nezkracuje právo pojištěnce na zákonodárcem transparentně určený komponent ekvivalence (přiměřenosti) ve veřejném důchodovém pojištění v takové míře, která by negovala povahu právního institutu pojištění a měnilo by jej v daň (srov. odst. 81 nálezu Ústavního soudu č. 135/2010 Sb.).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že § 34 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, jehož má být při řešení věci použito, není v rozporu s ústavním

pořádkem, a proto nepředložil věc Ústavnímu soudu podle článku 95 odst. 1 Ústavy České republiky. Nejvyšší správní soud se proto současně ztotožnil i se závěrem krajského soudu, že článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod garantuje všem účastníkům důchodového pojištění pouze přiměřené hmotné zabezpečení, z něhož nevyplývá povinnost státu přiznat navýšení starobního důchodu přesně odpovídající příspěvkům pojistného, které vložil do systému sociálního zabezpečení.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

IV. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nevyšší správní soud v souladu s § 120 s. ř. s. ve spojení s § 60 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřísluší. Ze soudního spisu nevyplývá, že by žalovanému správnímu orgánu vznikly náklady přesahující rámec běžných nákladů, Nejvyšší správní soud žalovanému proto náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. listopadu 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu