

Pl.ÚS 42/04 ze dne 6. 6. 2006

405/2006 Sb.

N 112/41 SbNU 379

Diskriminace mužů v důchodovém pojištění (institut povinného podání přihlášky k účasti na pojištění)

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Mucha, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Pavel Rychetský, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ze dne 6. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/04 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 5 odst. 3 věty druhé a třetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, v částech vyjádřených slovy "péče muže o dítě ve věku do čtyř let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a" a slovy "tyto děti a" (nález byl vyhlášen pod č. 405/2006 Sb.).

Ustanovení § 5 odst. 3 věty druhé a třetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, v částech vyjádřených slovy "péče muže o dítě ve věku do čtyř let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a" a slovy "tyto děti a" se zrušují dnem 1. července 2007.

Odůvodnění

I.

1. Navrhovatel se v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále též „Ústava“) svým návrhem domáhal zrušení ustanovení § 5 odst. 3 věty druhé a třetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon č. 155/1995 Sb.“, resp. „zákon o důchodovém pojištění“) a ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“) v částech vyjádřených slovy „péče muže o dítě ve věku do čtyř let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a“ a slovy „tyto děti a“.

2. V návrhu na zahájení řízení navrhovatel uvedl, že v právní věci žalobce M. H. proti žalované České správě sociálního zabezpečení bylo rozhodnutím Okresní správy sociálního zabezpečení v Děčíně ze dne 28. 6. 2001 č. j. POD 20/2001/DZ/Če rozhodnuto, že žalobce nelze v době od 1. 4. 1996 do 8. 2. 1998 považovat za osobu pečující o dítě ve smyslu § 5 odst. 1 písm. r) zákona č. 155/1995 Sb., v platném znění. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce podal přihlášku k účasti na pojištění a současně návrh na zahájení řízení o době a rozsahu péče muže o dítě do čtyř let věku po uplynutí zákonem stanovené dvouleté lhůty, a proto ho nelze považovat za osobu uvedenou v § 5 odst. 1 písm. r) zákona č. 155/1995 Sb. Odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 8. 2001 č. j. DP/2220/01 zamítla a odvoláním napadené rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení v Děčíně ze dne 28. 6. 2001 potvrdila. Žalovaná odůvodnila své rozhodnutí tím, že podle § 5 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. se muž považuje za osobu uvedenou v odstavci 1 písm. r), jen pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě. Návrh na zahájení řízení podal žalobce u příslušné okresní správy sociálního zabezpečení dne 21. 6. 2001, tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná rovněž uvedla – k odvolací námitce žalobce, že přerušil podnikatelskou činnost z důvodu péče o dítě – že provedla důkaz žalobcovou složkou osoby samostatně výdělečně činné, vedenou a založenou u správního orgánu prvního stupně, a zjistila, že žalobce své podnikatelské činnosti ukončoval bez udání důvodu průběžně již od roku 1994. Proti rozhodnutí žalované podal žalobce ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem opravný prostředek, ve kterém namítal mj., že nebyl pracovníky

okresní správy sociálního zabezpečení, v jejichž odbornost měl důvěru, řádně poučen, jak má ve věci postupovat, a pro nedostatek takového poučení podal přihlášku k účasti na pojištění opožděně. Krajský soud v Ústí nad Labem však rozsudkem ze dne 18. 10. 2001 sp. zn. 15 Ca 338/01 rozhodnutí žalované potvrdil. Nezbytnost splnění uvedené administrativní podmínky soud nepovažoval za diskriminační; podle soudu bylo podstatné, že žalobce podmínku svého zařazení do okruhu pojištěných nesplnil, a podstatné nebylo, z jakých důvodů se tak stalo. Proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem podal žalobce odvolání, leč Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 2. 2002 napadené rozhodnutí potvrdil. Soud mj. konstatoval, že ustanovení zákona, které uvedenou povinnost pro žalobce zakládá, je zcela jednoznačné, a zákon z něj žádnou výjimku nepřipouští.

3. Proti tomuto rozsudku podal žalobce dovolání s tím, že rozsudek spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Shodně jako v opravném prostředku i v odvolání namítl, že ustanovení § 5 zákona č. 155/1995 Sb. je diskriminující vůči mužům proto, že ženy žádnou lhůtou omezeny nejsou. Toto ustanovení považuje za odporující čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“); podle jeho názoru i pokud by takový rozpor neexistoval, byla by zde nerovnost v právech mezi muži a ženami, protože příslušné orgány nemají v této otázce výslovnou poučovací povinnost, a muži, kteří jsou stále v péči o dítě spíše výjimkou, se prý nemohou o této propadné lhůtě dozvědět.

4. Nejvyšší soud – s ohledem na změnu právní úpravy – postoupil dovolání podle § 129 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Nejvyššímu správnímu soudu (navrhovateli) k dokončení řízení, a to podle ustanovení části třetí hlavy třetí dílu prvního tohoto zákona, tedy k dokončení řízení podle ustanovení upravujících řízení o kasační stížnosti.

5. Nejvyšší správní soud při projednávání věci zaujal názor, že ustanovení § 5 odst. 3 věty druhé a třetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a dále § 6 odst. 4 písm. a) bod 11 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jichž je třeba ve věci použít, jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud stanoví, že muž se považuje za osobu pečující o dítě ve věku do čtyř let nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, jen pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě, „a dobu péče o dítě muž prokazuje rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení o době a rozsahu této péče vydaným ve správním řízení zahájeném na jeho návrh“. Podle § 5 odst. 1 písm. r) zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, jsou do okruhu osob, které jsou při splnění podmínek stanovených tímto zákonem účastny důchodového pojištění, zařazeny osoby pečující o dítě ve věku do čtyř let nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči. Podle § 5 odst. 3 citovaného zákona se osobou uvedenou v odstavci 1 písm. r) rozumí rodič dítěte, osoba, již bylo dítě svěřeno do pěstounské péče rozhodnutím soudu nebo již bylo dítě svěřeno do péče rozhodnutím příslušného orgánu, a manžel (manželka) rodiče dítěte, bylo-li dítě svěřeno druhému manželu do výchovy rozhodnutím soudu nebo zemřel-li druhý rodič anebo není-li znám. Podle věty druhé téhož odstavce se muž považuje za osobu uvedenou v § 5 odst. 1 písm. r), jen pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě; nepodal-li v této lhůtě tuto přihlášku, nelze ho považovat za osobu uvedenou v odstavci 1 písm. r). Podle věty třetí tohoto odstavce ustanovení věty druhé platí obdobně též pro osobu, která pečuje o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, v § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 svěřuje mj. okresní správě sociálního zabezpečení rozhodovat o době a rozsahu péče muže o dítě ve věku do čtyř let a péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, jde-li o doby péče o tyto děti po 31. prosinci 1995. Podle § 85 odst. 2 téhož zákona se doby péče uvedené v § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 prokazují rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení o době a rozsahu této péče. Návrh na zahájení řízení se podává na předepsaném tiskopisu a tento návrh lze podat nejdříve po skončení uvedené péče nebo v době jejího trvání v souvislosti s podáním žádosti o přiznání důchodu, ne však dříve, než byla podána přihláška k účasti na důchodovém pojištění podle § 5 odst. 3 věty druhé a odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, nejpozději však do dvou let od skončení této péče.

6. Z výše uvedeného podle názoru navrhovatele vyplývá, že zákon o důchodovém pojištění rozlišuje a stanoví odlišné podmínky rodiči či další osobě (jí v § 5 odst. 3 větě první na roveň postavené) pro účast na důchodovém pojištění, odvíjející se od péče o dítě do věku čtyř let či péče o dítě do věku 18 let dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, v závislosti na tom, zda je mužem či ženou. Ženě (matce dítěte či jiné ženě – osobě uvedené v § 5 odst. 3 větě první) sama péče o dítě (nekryje-li se s jinou, pro ni výhodnější formou účasti na pojištění) postačuje k tomu, aby doba péče o dítě jí jako náhradní doba pojištění byla započtena do celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry důchodu. Muži zákon o důchodovém pojištění ukládá pro účast na důchodovém pojištění navíc podmínku, že musí podat přihlášku k účasti na důchodovém pojištění v zákonem stanovené lhůtě a rovněž v zákonem stanovené lhůtě musí podat

návrh na zahájení řízení, v němž správní orgán rozhodne o době a rozsahu jeho péče o dítě. Pokud zákonem stanovenou lhůtu zmešká, pak přestože o dítě pečoval, mu péče o dítě účast na pojištění nezakládá a doba takové jeho péče mu není započtena do celkové doby pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry. Zákon tak, aniž by pro to byly dány věcné důvody související s rozdílným pohlavím, pouze v závislosti na pohlaví osoby o dítě pečující, zakládá odlišným způsobem právo na účast takové osoby na důchodovém pojištění a stanoví pro muže a ženy nerovné podmínky pro účast na důchodovém pojištění v souvislosti s péčí o nezletilé děti. Nejvyšší správní soud se z těchto důvodů domnívá, že podmínění účasti muže na důchodovém pojištění podáním přihlášky k účasti na důchodovém pojištění v zákonem stanovené lhůtě a podáním návrhu na zahájení řízení, v němž správní orgán rozhodne o době a rozsahu jeho péče o dítě, je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť zakládá v závislosti na pohlaví osoby pečující o dítě nerovnost mužů a žen v jejich právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, popř. při nezpůsobilosti k práci.

II.

7. Ústavní soud zaslal v souladu s ustanovením § 42 odst. 3 a 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, předmětný návrh k vyjádření Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky a vyžádal si i písemné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí (§ 48 odst. 1 a 2 citovaného zákona).

8. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je uvedeno, že zákon o důchodovém pojištění váže vznik účasti na důchodovém pojištění osob pečujících o děti nebo o bezmocné osoby na podmínku, že si tyto osoby (ženy i muži) podají písemnou přihlášku k účasti na důchodovém pojištění nejpozději do dvou let od skončení této péče, tak jako si mohou podávat přihlášku k účasti na pojištění osoby starší 18 let (ženy i muži) a jejich účast na pojištění se má týkat doby jejich vedení v evidenci úřadu práce jako uchazeče o zaměstnání, pokud jim po dobu této evidence nenáležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, nebo doby soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední nebo vysoké škole v České republice, s výjimkou doby prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let. Výjimkou z této zásady je, že žena přihlášku k účasti na důchodovém pojištění při péči o dítě nepodává. Důvodem pro tuto výjimku je její praktičnost. Při uznávání náhradní doby pojištění se zkoumá, zda jsou skutečně naplněny podmínky jejího uznání, neděje se tak automaticky. Pouze u péče o dítě se vychází z vyvinuvšího se modelu v našem prostředí, kde jsou to především ženy, které se o děti v nízkém věku starají. Podávání přihlášek k účasti na důchodovém pojištění ženami – při péči o malé děti – by tak při množství případů, kdy ženy o malé děti pečují, prý nabylo znaky formality, a proto převládl názor, aby ženy nemusely při péči o malé děti přihlášku podávat. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s Ústavou, a je na Ústavním soudu, aby ústavnost těchto zákonů posoudil.

9. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření nejdříve uvedl, že zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, byl schválen Poslaneckou sněmovnou 30. června 1995, s účinností od 1. ledna 1996, tedy ještě v době před ustavením Senátu. Následně byl uvedený zákon, již po ustavení Senátu, několikrát novelizován, přičemž pouze novelizace provedená zákonem č. 134/1997 Sb. se dotýkala napadeného ustanovení § 5 odst. 3. Dále konstatoval – zejména – že pokud návrhové vychází z toho, že zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, i v případě péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, stanoví rozdílné podmínky pro účast na důchodovém pojištění v závislosti na tom, zda se jedná o muže či o ženu, jde o názor, který nemá oporu v zákonné úpravě. V tomto případě z platné právní úpravy [§ 5 odst. 1 písm. r) a § 5 odst. 3 věta třetí zákona o důchodovém pojištění] vyplývá, že stanovený režim platí pro osobu pečující o takové dítě nezávisle na tom, zda jde o muže nebo ženu. V souvislosti s péčí o dítě do 18 let věku, které je těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, se k zápočtu doby této péče vyžaduje, aby pečující osoba (bez rozlišování, zda jde o muže nebo ženu) podala přihlášku k účasti na důchodovém pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě. K zápočtu této doby dochází na základě rozhodnutí okresní správy sociálního zabezpečení podle § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění. Navrhované zrušení ustanovení § 5 odst. 3 věty třetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, lze tedy stěžejně argumentačně opřít o jeho rozpor s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jak se uvádí v podaném návrhu. Naproti tomu úprava týkající se péče o dítě ve věku do čtyř let, kde zákon stanoví rozdílné podmínky k započtení doby této péče, je-li pečující osobou žena nebo muž, se podle vyjádření Senátu obecně může jevit jako úprava zakládající nerovné podmínky pro účast na důchodovém pojištění v souvislosti s péčí o takové dítě, podle toho, zda jde o muže nebo ženu. V této věci by však mělo být podstatné posouzení rozdílné úpravy z těch hledisek, která byla vyjádřena například v nálezu Ústavního soudu uveřejněném pod č. 40/2003 Sb. ve věci návrhu na zrušení § 78 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém

pojištění. To znamená posouzení, zda je rozdílná úprava projevem libovůle, nebo zda je založena na objektivních a rozumových důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a zda mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existuje stav přiměřenosti. Navrhovatel vychází z toho, že zákon stanoví rozdílné podmínky pro muže a ženy, „aniž by pro to byly dány věcné důvody, související s rozdílným pohlavím“. Z jeho podání však nevyplývá, zda si v jím vedeném řízení opatroval podklady týkající se toho, z jakých důvodů byla v zákoně o důchodovém pojištění při jeho přijetí v roce 1995 stanovena zvláštní úprava týkající se mužů pečujících o děti ve věku do čtyř let a jak takové důvody hodnotil z hlediska jejich objektivnosti, rozumnosti a přiměřenosti. Bylo by proto podle mínění Senátu účelné v tomto smyslu napadená ustanovení posoudit, zejména s přihlédnutím k případnému vyjádření věcně příslušných správních orgánů působících v oblasti důchodového pojištění. V dané věci lze podle vyjádření Senátu také vzít v úvahu, že případné zmeškání prekluzivní lhůty stanovené k podání přihlášky k účasti na důchodovém pojištění je možné v odůvodněných případech řešit v rámci odstraňování tvrdosti ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

10. V obsáhlém stanovisku Ministerstva práce a sociálních věcí, které si Ústavní soud s ohledem na specifikum zkoumaného případu rovněž vyžádal, je po obecné rekapitulaci platného právního stavu zejména uvedeno, že dříve (před 1. 1. 1996), pečoval-li při splnění stejných podmínek o dítě muž, nešlo podle uvedených předpisů o náhradní dobu započítávanou do doby zaměstnání; tato doba se muži pro jeho důchodové nároky vůbec nehodnotila. Zápočet doby péče muže o dítě umožnil až zákon o důchodovém pojištění s účinností od 1. ledna 1996. Kromě toho tento zákon také prodloužil délku náhradní doby z důvodu péče o dítě bez kvalifikovaného důvodu ze tří na čtyři roky. Podmínku toho, aby muž byl považován ze osobu uvedenou v § 5 odst. 1 písm. r) zákona o důchodovém pojištění, stanoví § 5 odst. 3 druhá věta tohoto zákona. Tou podmínkou je podání přihlášky k účasti na důchodovém pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě; nepodal-li muž v této lhůtě tuto přihlášku, nelze ho považovat za osobu uvedenou v § 5 odst. 1 písm. r). „Zkoumáme-li, zda zákon o důchodovém pojištění stanoví obdobnou nebo jinou zvláštní podmínku pro vznik účasti na důchodovém pojištění z důvodu péče výslovně ženě, pak ji nenalezneme.“ Ustanovení § 5 odst. 3 věty třetí zákona o důchodovém pojištění však stanoví, že odstavec 3 věta druhá téhož ustanovení platí obdobně též pro osobu, která pečuje o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižená vyžadující mimořádnou péči. V tomto případě se tedy splnění uvedené podmínky vztahuje i na ženu. Z uvedeného vyplývá, že pro účast ženy na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let věku nestanoví zákon o důchodovém pojištění žádnou administrativní podmínku [srovnej § 5 odst. 1 písm. r), kde se uvádí „osoba“, tedy muž a žena pečující o dítě do čtyř let věku, a § 5 odst. 3 větu druhou, kde se stanoví podmínka podání přihlášky k účasti na pojištění výslovně jen muži, nikoli ženě], avšak pokud jde o péči o dítě ve věku do 18 let, splňuje-li toto dítě kvalifikované podmínky, nerozlišuje zákon o důchodovém pojištění pohlaví pečující osoby – muž i žena musí pro vznik účasti na pojištění splnit stejnou podmínku (tj. podat ve stanovené lhůtě přihlášku k účasti na důchodovém pojištění). Zákon o důchodovém pojištění stanoví pro hodnocení uvedené doby jako náhradní doby pojištění jak pro vznik nároku na důchod, tak pro výši procentní výměry důchodu stejnou podmínku pro muže i ženu – získání minimálně jednoho roku pojištění. Zároveň však zákon o důchodovém pojištění zabraňuje duplicitnímu hodnocení téže doby více osobám, a to v ustanovení § 14 odst. 2, podle kterého tutéž dobu péče o dítě podle § 5 odst. 1 písm. r) nelze započítat současně více osobám; pečovalo-li o dítě současně více osob, započte se tato péče jako náhradní doba pojištění té osobě, která pečovala v největším rozsahu. Při přípravě návrhu novely zákona o důchodovém pojištění byl prý tento požadavek klíčovým při hledání vhodných nástrojů k zabránění hodnocení jedné a téže doby více pojištěncům, a to zejména z důvodu ochrany veřejného zájmu, neboť podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí je za veřejný zájem třeba považovat i účelné hospodaření s finančními prostředky určenými pro vyplácení důchodů ve výši stanovené právními předpisy. Tyto prostředky jsou získávány z pojistného, placeného fyzickými i právnickými osobami, a protože jsou (byť sui generis) součástí státního rozpočtu, nabývají tak vlastnosti veřejných materiálních hodnot. Skutečnost, že uvedená doba je hodnocena pro nárok na důchod i výši jeho procentní výměry plně bez jakékoli redukce, aniž by kdokoli do systému důchodového pojištění za takovou dobu odváděl pojistné, odůvodňuje dle názoru ministerstva snahu nalézt takové řešení, které účinně zabráni zneužívání veřejných prostředků.

11. Při hledání onoho řešení se podle stanoviska ministerstva vycházelo z dlouholeté zkušenosti nositele důchodového pojištění, a to že při uplatňování nároku na důchod se jen velmi obtížně prokazují skutečnosti, ke kterým došlo před několika desetiletími. Po 20, 30 i více letech je jen těžko zjištělné, který z rodičů o dítě ve věku do čtyř let pečoval, případně který z nich o ně pečoval ve větším rozsahu. Z toho důvodu považovali zpracovatelé návrhu za nezbytné navrhnout takovou úpravu, která umožní v aktuálním čase zjišťovat skutečný stav věci. To se však neobejde bez součinnosti osoby, o jejíž účast na pojištění jde. Nabízela se možnost zvolit pro vznik účasti všech osob pečujících o dítě ve věku do čtyř let na důchodovém pojištění stejné administrativní podmínky, jaké byly navrženy pro vznik účasti na důchodovém pojištění osob pečujících o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižená vyžadující mimořádnou péči, a osob pečujících osobně o

převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Od stanovení podmínky přihlášení k účasti na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let pro všechny pečující osoby (muže i ženy) a následného podání podnětu k zahájení řízení o době a rozsahu této péče však bylo nakonec upuštěno. Zpracovatelé návrhu přitom podle ministerstva vyšli ze skutečností – na kterých se ani po 9 letech účinnosti zákona o důchodovém pojištění příliš nezměnilo a které vyplývají z tradičního modelu české rodiny a dosud přetrvávajícího rozdílu v odměňování mužů a žen – že jsou to především ženy, kdo pečují o dítě ve věku do čtyř let. U mužů jde prozatím o zcela výjimečné případy v porovnání s počtem pečujících žen. Statistické údaje od roku účinnosti zákona o důchodovém pojištění, tj. od roku 1996 do roku 2003, prý jen potvrzují správnost těchto úvah. Při zvažování, zda je třeba administrativní podmínkou pro vznik účasti na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let věku zatížit všechny osoby ve stejné situaci nebo jen muže, kteří pečují o dítě v uvedeném věku – ve srovnání se ženami – jen v ojedinělých případech, zvítězil podle ministerstva přístup založený na objektivních a rozumných důvodech. V případě žen by se jednalo o opatření, které by mělo vůči ženám „nepříznivé“ dopady a dále by prý znamenalo i velkou administrativní zátěž orgánů sociálního zabezpečení (včetně nárůstu nákladů) v důsledku nové evidenční a rozhodovací činnosti. Stanovení administrativní podmínky jen pro muže se jevílo být v dané situaci „menším zlem“, neboť vyžaduje plnění určité součinnosti toliko od nepatrného počtu z množiny osob (necele jedno promile), které se nacházejí ve stejné situaci, a splnění administrativní podmínky mužem prokazatelně splní svůj účel, tj. vyloučí hodnocení jedné a téže doby více pojištěncům.

12. Podle ministerstva je dále třeba uvést, že na druhé straně mají muži výhodnější procesní postavení při prokazování předmětné doby při uplatňování nároku na dávku než ženy, neboť se od nich požaduje učinit pouze dva jednoduché úkony pro rozhodnutí o době a rozsahu péče o dítě do čtyř let (tj. podat přihlášku k účasti na pojištění a dát podnět k zahájení řízení o době a rozsahu péče o dítě ve věku do čtyř let), přičemž postačuje, jestliže oba úkony učiní současně, tedy týž den při jediné návštěvě okresní správy sociálního zabezpečení, pokud tak učiní v období mezi skončením péče o dítě a uplynutím dvou let od skončení této péče. V této aktuální době, krátce po skončení péče, není pro muže problém prokázat vztah k dítěti rodným listem, případně rozhodnutím příslušného orgánu či soudu. Naproti tomu žena (a to i biologická matka) musí předložit k prokázání péče o dítě do čtyř let jeho věku jeho rodný list, nebo výpis z matriky narozených týkající se daného dítěte, eventuálně – zejména v případě oprávněných pochybností ze strany správního orgánu – dalšími důkazními prostředky dobu takové péče prokázat, což např. po čtyřiceti letech od skončení péče může být problém (doklad nemá k dispozici, ztratila ho apod.), takže musí v některých případech vynaložit větší úsilí a často i finanční prostředky, aby vztah k dítěti prokázala. Pokud ho ovšem věrohodným způsobem prokáže, pak postačí k hodnocení doby péče o takové dítě její čestné prohlášení, neboť administrativní podmínka stanovená pro muže pečující o dítě ve věku do čtyř let spolehlivě vyloučí hodnocení stejných časových úseků péče o jedno dítě více osobám. Pokud by však došlo ke zrušení administrativní podmínky stanovené k vzniku účasti muže na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě ve věku do čtyř let, pak by muž i žena, kteří by při uplatnění nároku na důchod žádali o zhodnocení doby péče o dítě ve věku do čtyř let, museli prokázat nejen, že jsou ve vztahu k dítěti osobou vymezenou v § 5 odst. 3 věty první zákona o důchodovém pojištění, ale i to, že o dítě skutečně pečovali a v jakém rozsahu (tj. že dobu péče o dítě nelze hodnotit jiné osobě, a to i v případě, že tato jiná osoba uplatní svůj nárok o řadu let později); to by podle ministerstva bylo velmi obtížné, zejména s přihlédnutím ke značnému časovému odstupu (zpravidla několika desetiletí), se zřetelem – v mnoha případech – ke zpretrhání původních rodinných vazeb (rodiče dítěte se rozešli, oba budou žádat o zhodnocení téže doby péče o dítě, kterou nebudou mít pokrytu dobou pojištění, či se o tom, komu má být zhodnocena, nedohodnou). Došlo by tak ke zhoršení procesního postavení mužů i žen. Nedalo by se údajně zabránit přeplatkům na důchodech vzniklým z důvodu zhodnocení péče o dítě té osobě, která by uplatnila nárok na důchod dříve (a vzhledem k rozdílnému důchodovému věku lze usuzovat, že většinou by to byla žena), pokud by jiná osoba posléze požadovala započtení téže doby. V takovém případě by muselo být provedeno nezbytné dokazování, a to včetně případného vyčíslení přeplatku na již přiznané dávce. V této situaci by se navíc neodůvodněně ocitly i osoby pečující o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, přestože u nich právní předpisy stanoví stejné podmínky vzniku účasti na pojištění z důvodu péče o uvedené dítě bez ohledu na pohlaví, neboť senát Nejvyššího správního soudu navrhuje zrušit administrativní podmínku i pro ně. Krajním řešením, které by zatížilo jak pečující osoby (muže i ženy bez rozdílu), tak i nositele důchodového pojištění, by bylo stanovit podmínku podání přihlášky k účasti na důchodovém pojištění do dvou let od skončení péče o dítě ve věku do čtyř let i pro ženy. Ministerstvo pak v této souvislosti upozornilo na počet živě narozených dětí v České republice, který přesahuje 90 000 ročně. Ministerstvo v závěru svého stanoviska připustilo, že ustanovení § 5 odst. 3 věty druhé zákona o důchodovém pojištění v sobě „obsahuje určitou míru nerovnosti mezi mužem a ženou“, tato nerovnost však prý nedosahuje intenzity, která by způsobovala porušení principu rovnosti bezdůvodně, zejména bez odůvodnění veřejným zájmem a ochranou veřejných hodnot spočívajících v hospodárném nakládání s veřejnými finančními prostředky.

III.

13. Ustanovení zákona o důchodovém pojištění, resp. zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, která navrhovatel napadá a požaduje zrušit, zní (tučně vyznačeno napadené):

14. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění – Osobou uvedenou v odstavci 1 písm. r) se rozumí rodič dítěte, osoba, jíž bylo dítě svěřeno do pěstounské péče rozhodnutím soudu nebo jíž bylo dítě svěřeno do péče rozhodnutím příslušného orgánu, a manžel (manželka) rodiče dítěte, bylo-li dítě svěřeno druhému manželu do výchovy rozhodnutím soudu nebo zemřel-li druhý rodič, anebo není-li znám; rodičem se zde rozumí též osvojitel dítěte. Muž se považuje za osobu uvedenou v odstavci 1 písm. r), jen pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě; nepodal-li v této lhůtě tuto přihlášku, nelze ho považovat za osobu uvedenou v odstavci 1 písm. r). Ustanovení věty druhé platí obdobně též pro osobu, která pečuje o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči.

[Pozn.: Ustanovení § 5 odst. 1 písm. r) zákona zní: Pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastní ... osoby pečující o dítě ve věku do čtyř let nebo o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči.]

15. Ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení – Okresní správa sociálního zabezpečení rozhodují o době a rozsahu péče muže o dítě ve věku do čtyř let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a péče osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, jde-li o doby péče o tyto děti a bezmocné osoby po 31. prosinci 1995.

IV.

16. Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

17. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, jakož i z příslušných sněmovních tisků a z údajů o průběhu hlasování, Ústavní soud zjistil, že Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona o důchodovém pojištění na své 32. schůzi dne 30. 6. 1995, tedy ještě před vznikem Senátu. Zákon byl ústavními činiteli podepsán a dne 4. 8. 1995 vyhlášen ve Sbírce zákonů, v částce 41 pod číslem 155/1995 Sb. Zákon o důchodovém pojištění tak byl přijat ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení pravidel stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy. Zákon č. 134/1997 Sb. novelizující zákon o důchodovém pojištění v napadeném ustanovení (vložená věta třetí) byl rovněž řádně přijat, neboť návrh tohoto zákona byl schválen v Poslanecké sněmovně dne 23. 5. 1997 a v Senátu dne 11. 6. 1997. Zákon byl příslušnými ústavními činiteli podepsán a dne 26. 6. 1997 vyhlášen ve Sbírce zákonů, v částce 48 pod číslem 134/1997 Sb. (Zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. byl sice novelizován ještě celou řadou dalších zákonů, leč tyto novelizace se napadeného ustanovení nedotkly.)

18. Pokud jde o napadené ustanovení zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení č. 582/1991 Sb., Ústavní soud konstatuje, že co se týče zákonů vydaných dříve, než nabyla účinnosti Ústava České republiky, je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat toliko jejich obsahový soulad se soudobým ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné pravomoci. Z hlediska tzv. formální kontroly ústavnosti tedy Ústavní soud přezkoumal pouze dílčí novely tohoto zákona, které se dotkly napadených ustanovení; jedná se v první řadě o zákon č. 160/1995 Sb., kterým se mění a doplňují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém pojištění. V tomto směru zjistil, že tento zákon byl řádně schválen dne 30. 6. 1995 na 32. schůzi Poslanecké sněmovny, příslušnými ústavními činiteli byl podepsán a dne 8. 8. 1995 došlo k jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, v částce 42 pod číslem 160/1995 Sb. I tento zákon byl tedy přijat ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

19. Další novela, která doplnila napadená ustanovení zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, byla provedena zákonem č. 424/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Ústavní soud ověřil, že citovaný zákon byl řádně schválen dne 26. 9. 2003 na 20. schůzi Poslanecké sněmovny a dne 6. 11. 2003 na 11. schůzi Senátu Parlamentu České republiky. Ústavními činiteli byl podepsán a dne 12. 12. 2003 došlo k jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, v částce 139 pod číslem 424/2003 Sb. Ústavní soud tedy konstatuje, že i tento zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

V.

20. Po tomto zjištění přistoupil Ústavní soud k posouzení obsahu napadených zákonných ustanovení z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem České republiky.

21. Podstatou věci je otázka, zda shora citovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění a související ustanovení zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení jsou způsobilá porušit zásadu rovnosti v právech, obecně vyjádřenou v čl. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech, a konkretizovanou v čl. 3 Listiny (odstavci prvním), podle kterého se základní práva a svobody zaručují všem, mj. bez rozdílu pohlaví nebo jiného postavení. V úvahu je třeba vzít i čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je mj. i pohlaví. Rovněž čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech stanoví, že všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace; zákon má zakázat jakoukoli diskriminaci a zaručit všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.

22. Ústavní soud po přezkoumání věci usoudil, že návrhu je nutno vyhovět a napadená zákonná ustanovení zrušit.

23. K tomu vedou Ústavní soud následující důvody.

24. 1) Rovnost všech lidských bytostí jako subjektů základních práv a svobod je obsahem v zásadě všech dokumentů chránících lidská práva. Jde mj. i o praktické poznání a uznání hodnoty každého člověka jako takového, bez ohledu na jeho schopnosti, znalosti a „užitečnost“ či prospěšnost pro celek; z právně filozofického hlediska jde o projev dávné pravdy – ač nesčetněkrát v dějinách porušované – že s člověkem nikdy nesmí být svévolně zacházeno pouze jako s prostředkem sloužícím zájmům jiných. Lze konstatovat, že rovnost svobodného jedince v důstojnosti a právech je základním stavebním kamenem našeho ústavního řádu a promítá se vlastně i do celé Listiny základních práv a svobod.

25. Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí (srov. jejich shrnutí např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/96, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, svazek 8, náleží č. 67, str. 163, 170 a násl.; vyhlášen pod č. 185/1997 Sb.) vyložil blíže obsah ústavního principu rovnosti. Nutno tedy zejména zopakovat, že se ztotožnil s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil již Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikovaném pod č. 11 Sběrky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR), podle kterého „je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně ... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.“ Ústavní soud ČSFR tím odmítl absolutní chápání principu rovnosti a pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje zejména odstranění neodůvodněných rozdílů a vyloučení libovůle. Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Právní rozlišování v přístupu k určitým právům tedy nesmí být projevem libovůle, neplyne z něj však kategorický závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Ustanovení čl. 1 Listiny základních práv a svobod nelze ostatně vykládat izolovaně od dalších obecných čl. 2 až 4 Listiny, ale naopak je nutno je pojmout jako jediný celek. Z úpravy těchto obecných ustanovení je zřejmé, že ani základní chráněné hodnoty vyjmenované v čl. 3 Listiny nekoncipoval ústavodárce jako absolutní. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, svazek 3, náleží č. 29, str. 209 a násl.; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.) Ústavní soud mj. konstatoval, že nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva.

26. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, svazek 29, náleží č. 11, str. 79, 87 a násl.; vyhlášen pod č. 40/2003 Sb.), ústavní zásada rovnosti v právech náleží k těm základním lidským právům, jež konstituují hodnotový řád moderních demokratických společností. Princip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. Rovnost není kategorií neměnnou, neboť prochází vývojem, který její obsah obzvláště v oblasti práv politických a sociálních výrazně poznamenává. Rovněž mezinárodní dokumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými

subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení tohoto principu došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit, že Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva při aplikaci čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria, (reasonable and objective criterions). Mezinárodní dokumenty a judikáty přitom často rozlišují formální rovnost (tj. rovné zacházení s formálně rovnými subjekty ve formálně stejných případech) a rovnost substantivní (tj. formálně nerovné zacházení s fakticky nerovnými subjekty, jež má kompenzovat právě tuto faktickou nerovnost a napomoci tak nastolení skutečné rovnosti mezi nimi). Posledně uvedený případ bývá označován za tzv. pozitivní diskriminaci, pokud se jím zavádí zvýhodněné zacházení se subjekty, které jsou fakticky výrazně znevýhodněny ve srovnání s jinými (preferential treatment). Prostředky zvýhodněného zacházení nejsou tedy zásadně v rozporu s právními principy rovnosti a zákazu diskriminace, pokud jejich uplatnění směřuje k odstranění faktické diskriminace mezi těmito subjekty. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení v právním řádu zakotví. Musí přitom dbát o to, aby byl zvýhodňující přístup založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát naopak k aktivním zásahům povinován – jelikož mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti – zákonodárce logicky disponuje mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní (srov. citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 15/02).

27. Pod zorným úhlem shora vyjádřených základních principů a již dříve přijatých závěrů Ústavního soudu tedy bylo nutno v daném případě posuzovat, zda právní úprava spočívající v napadených ustanoveních zákona o důchodovém pojištění a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení není projevem libovůle a rovněž zda jde o legitimní snahu o – svým způsobem odůvodněný – preferenční přístup, a nikoli o protiústavní rozlišování mezi dotčenými subjekty (muži a ženami), jež není založeno na objektivních a rozumných důvodech a hlediscích. Jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je totiž princip přiměřenosti, který předpokládá zejména to, že opatření omezující základní práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

28. Meritum věci spočívá – jak je výše podrobně shrnuto – v právní úpravě, podle které se pro účely důchodového pojištění muž považuje za osobu pečující o dítě ve věku do čtyř let, jen pokud podal přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o dítě. Je totiž třeba konstatovat – souhlasně s vyjádřením Senátu Parlamentu České republiky i se stanoviskem Ministerstva práce a sociálních věcí – že co se týče osoby, která pečuje o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, vztahuje se splnění uvedené podmínky i na ženu (§ 5 odst. 3 věta třetí), a v tomto směru tedy k žádné nerovnosti mezi pohlavími (viz však dále bod 36) docházet nemůže. Pro účast ženy na důchodovém pojištění z důvodu péče o dítě do čtyř let věku však zákon o důchodovém pojištění žádnou administrativní podmínku – na rozdíl od mužů – nestanoví, a zde tedy nepochybně k založení zřejmé nerovnosti dochází. Ústavní soud se proto soustředil zejména na přezkoumání ústavnosti právní úpravy spočívající ve větě druhého ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

29. a) Podle vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí při přípravě návrhu novely zákona o důchodovém pojištění byl tento požadavek (uvedená podmínka pro muže) klíčovým při hledání vhodných nástrojů k zabránění hodnocení jedné a téže doby více pojištěncům; to zejména z důvodu ochrany veřejného zájmu, neboť za veřejný zájem je třeba považovat i účelné hospodaření s finančními prostředky určenými k vyplácení důchodů ve výši stanovené právními předpisy. Ústavní soud si tedy položil otázku, zda lze uvedený cíl považovat za dostatečně legitimní, a zejména zda je proveden způsobem, jež je tomuto cíli přiměřený. I když je zřejmé, že účelné hospodaření s veřejnými finančními prostředky je jistě ve veřejném zájmu a že zákonodárcem přijatému řešení lze snad i přiznat – zejména z hlediska praxe – určitou relevanci, nelze přehlédnout, že se tak stalo za cenu založení výrazné nerovnosti mezi pohlavími a za cenu diskriminace mužů pečujících o dítě ve věku do čtyř let. Argumentace statistickými údaji (obsažená ve stanovisku Ministerstva práce a sociálních věcí), prokazující, že se u mužů jedná o zcela výjimečné případy v porovnání s počtem pečujících žen a že stanovení předmětné administrativní podmínky jen pro muže (prý) vyžaduje plnění „určité součinnosti“ od nepatrného počtu z

množiny osob (necelé jedno promile), nemůže z ústavněprávního hlediska obstát. Naopak – čistě logicky vzato – si zde ministerstvo do jisté míry odporuje, protože jde-li o tak zanedbatelný počet mužů, pak jistě i potencionální zneužívání veřejných prostředků by nedosahovalo takového rozměru, aby vůbec mohl být uvedený postup zákonodárce oprávněný, nehledě na to, že zde je již jaksí předem tomuto zlomku z okruhu pojištěných osob podsouvána možnost v zásadě unfair jednání. Oproti tomu však platí, že i kdyby se důsledky uvedeného opatření dotkly či mohly dotknout být jen malé skupiny osob, bylo by to z ústavního hlediska nepřijatelné. Pokud jde o námitku obsaženou ve vyjádření Poslanecké sněmovny, že žena je z uvedené povinnosti vyňata z důvodu „praktičnosti takové výjimky“, jelikož z „modelu vyvinuvšího se v našem prostředí“ by podávání přihlášek k účasti na důchodovém pojištění ženou v těchto případech nabylo znaků pouhé formality, nutno uvést, že v právním státě nelze výrazný zásah do základních práv nebo svobod a porušení principu rovnosti mezi pohlavími odůvodňovat v zásadě pouze jejich praktičností z hlediska zájmů a jednodušších postupů státních orgánů. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva. První podmínkou je tedy vzájemné poměřování v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu (tzv. nepravý konflikt – na rozdíl od střetu dvou základních práv), druhou je již zdůrazněný požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny). Vzájemné poměřování pak jako obvykle spočívá zejména v následujících kritériích: prvním je kritérium vhodnosti, tedy odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; dalším je kritérium potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo nebo svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. (Pozn.: O dalších kritériích se tento nálezný podrobněji nezmiňuje, neboť by to bylo nadbytečné.) Z pohledu citovaných podmínek dodržení principu proporcionality pak zkoumané zákonné ustanovení, výrazně porušující základní právo plynoucí z ústavního principu rovnosti, obstát nemůže; i když sleduje jako hlavní cíl účelné hospodaření s veřejnými finančními prostředky, nespĺňuje zejména uvedenou podmínku potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo s jinými v úvahu připadajícími opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle bez zásahu do ústavně chráněné zásady rovnosti mezi pohlavími. Vyloučení libovůle pak spočívá, jak je shora opakovaně zdůrazněno, zejména v tom, že nelze uplatnit jakékoli privilegium či diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria. V dané věci však z důvodů již uvedených tomu tak není.

30. Při posuzování zejména kritéria potřebnosti (v rámci testu proporcionality) uvažoval rovněž Ústavní soud tak, že stát a jeho orgány patrně mají i jiné možnosti, jak včas zjistit či obstarat si pro danou problematiku – s využitím existujících databází – relevantní informace (příslušné orgány, státní či veřejné, musí např. vědět, komu vyplácí rodičovský příspěvek či kdo čerpá rodičovskou dovolenou), aniž by nad míru únosnou podstatě věci musely vyžadovat součinnost oprávněného subjektu (muže), dotýkat se tak prostoru jeho svobody a ve svém důsledku jej diskriminovat, resp. porušovat v tomto směru ústavní zásadu rovnosti. V širším smyslu to ostatně souvisí se snahou odstraňovat zbytečné byrokratické zátěže, tedy efektivně využívat a propojovat informace, které různé orgány (státní i veřejné) v souvislosti se svou činností např. již dříve zjistily nebo mohly zjistit.

31. Za tohoto stavu se – v souvislosti s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – ve svých důsledcích jedná o diskriminaci zejména ve vztahu k právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Napadené ustanovení uvedené články zjevně porušuje, neboť vybrané subjekty jsou bez dostatečných důvodů diskriminovány ve srovnání se subjekty jinými, které se nacházejí v naprosto identickém právním postavení. Ústavní soud tedy usuzuje, že napadené ustanovení – důsledně vzato – vyvolává neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty zúčastněnými na důchodovém pojištění, která byla založena přijetím institutu povinného podání přihlášky k účasti na pojištění pro muže ve lhůtě do dvou let od skončení péče o dítě. V tomto směru tedy Ústavní soud neshledal žádný důvod, který by byl způsobilý rozumně vysvětlit nerovnost v přístupu k subjektům nacházejícím se ve stejné situaci tak, jak je shora podrobně popsáno.

32. Jen pro úplnost je možné uvést, že rovněž argumentace údajnými důsledky zrušení napadeného předpisu či možnými praktickými komplikacemi, jak je obsažena zejména v citovaném stanovisku Ministerstva práce a sociálních věcí, neobstojí. Zde Ústavní soud usuzuje, že – podle jeho názoru – není jedinou alternativou legislativního řešení dané otázky (ve vztahu ke zrušené úpravě) zatížit do budoucna jak muže, tak i ženy stanovením povinnosti podat předmětnou přihlášku k účasti na pojištění. Není však úkolem Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti dávat zákonodárci podrobný návod, jakým způsobem má na úrovni jednoduchého práva řešit veškeré v úvahu připadající situace; jeho povinností je toliko posoudit, zda napadená ustanovení právního předpisu obstojí z hlediska ústavnosti, či nikoliv.

33. Z uvedeného důvodu je rovněž irelevantní názor obsažený ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky, že zmeškání prekluzivní lhůty je možné v některých případech řešit v rámci odstraňování tvrdosti zákona; to by případně mohlo snad mít své místo v řízení o ústavní stížnosti, leč nikoliv v řízení o souladu právních předpisů s ústavním pořádkem. To platí tím spíše, pokud Ústavní soud shledá protiústavnost napadeného ustanovení, které nelze ústavně konformně interpretovat. Skutečnost, že je v právním řádu případně obsažen mechanismus, který snad někdy umožňuje neústavní důsledky takového ustanovení zmírnit či odstranit, nemění samozřejmě nic na protiústavnosti tohoto zákonného ustanovení samotného; povinností Ústavního soudu jako garanta ústavnosti právního státu pak je odpovídajícím způsobem – tedy derogací – reagovat.

34. Nelze proto než uzavřít, že zákonodárce přijetím napadeného ustanovení nezachoval povinnost stejného přístupu k subjektům práva a vytvořil rozdílné skupiny, z nichž jednu z ústavního hlediska nedůvodně diskriminoval. Došlo tedy zejména k porušení principu přiměřenosti mezi cílem zákona a zvolenými prostředky. Z postulátu rovnosti sice – jak je již výše konstatováno – nevyplývá požadavek obecné rovnosti všech se všemi, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. V dané věci je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek – s vyloučením neodůvodněných rozdílů – napadeným ustanovením respektován není, neboť zákonodárce bez ústavně akceptovatelných důvodů znevýhodnil ty subjekty, které, i když o dítě fakticky pečovaly, se mohou lehce ocitnout v situaci, kdy – ač jinak zákonné podmínky splňují – nebudou pojištění účastny na rozdíl od subjektů nacházejících se ve stejné situaci. Napadené ustanovení tak založilo podle názoru Ústavního soudu rozdíly, které dostatečně ústavně kvalifikovaným způsobem zdůvodněny být nemohou.

35. Zbývá toliko doplnit, že vzhledem ke kategorické formulaci ustanovení věty druhé § 5 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění zde nebyl v daném ohledu žádný prostor k výkladu napadeného ustanovení, který by byl ústavně konformní, takže by umožnil, aby napadený předpis zrušen nebyl.

36. b) Co se týče ustanovení § 5 odst. 3 třetí věty zákona o důchodovém pojištění, Ústavní soud sice – na jiném místě (bod 28) – konstatuje, že u osoby pečující o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, se splnění podmínky věty druhé vztahuje i na ženu, takže zde k nerovnosti mezi pohlavími nedochází. Nelze však přehlédnout, že zrušením pouze druhé věty ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, by ztratila smysl i věta třetí, obsahující odkaz na větu druhou. Proto Ústavní soud návrhu vyhověl i v tom směru, že zrušil jak větu druhou, tak též napadenou větu třetí předmětného ustanovení.

37. 2) Pokud jde o napadené ustanovení § 6 odst. 4 písm. a) bodu 11 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, v částech vyjádřených slovy „péče muže o dítě ve věku do čtyř let, péče o dítě ve věku do 18 let, je-li dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a“ a slovy „tyto děti a“, dospěl Ústavní soud k závěru, že návrhu na jejich zrušení je třeba vyhovět z obdobného důvodu, jaký byl vysloven v odstavci předcházejícím výše. Jedná se totiž zjevně o ustanovení, které natolik souvisí se zrušovanými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění (z toho důvodu byla ostatně také navrhovatelem ke zrušení navrhována), že je od zrušovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění logicky neoddělitelné a úzce s nimi souvisí. Ústavní soud však v tomto směru připomíná, že celá situace vyžaduje systémový přístup zákonodárce a komplexní řešení uvedené problematiky, v rámci kterého může dojít ke změně či vypuštění i jiných v širším smyslu v úvahu připadajících ustanovení zákonů, které zkoumanou materii upravují.

38. Z důvodů shora uvedených přistoupil Ústavní soud k přiměřenému odložení vykonatelnosti tohoto nálezu, neboť jen tak se zákonodárci umožní, aby provedl novou ústavně konformní úpravu této problematiky.

39. Ústavní soud se souhlasem účastníků upustil od ústního jednání, neboť od tohoto jednání další objasnění věci nelze očekávat.

{}{}{}{