

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **M. A.**, zast. JUDr. Martinem Alešem, advokátem se sídlem Houškova 30, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 4. 2021, č. j. 16 Ad 50/2020-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 3. 2020, č. j. 88102/20/PM, Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Plzni nepřiznal žalobkyni dávku státní sociální podpory – rodičovský příspěvek ode dne 1. 1. 2020 podle § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v relevantním znění (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 28. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/86235-914, odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil rozhodnutí úřadu práce.

[2] Jak žalovaný, tak úřad práce vyšli z toho, že žalobkyně dne 30. 11. 2018 vyčerpala celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši 220 000 Kč na dítě (M. A., nar. X), proto nesplňovala podmínku pro přiznání nároku na rodičovský příspěvek od 1. 1. 2020 v celkové výši 300 000 Kč na základě žádosti o rodičovský příspěvek podané dne 13. 2. 2020. Podle přechodných ustanovení (čl. II bodu 1 věty první) zákona č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 363/2019 Sb.“), totiž rodičovský příspěvek ve výši podle zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., náleží od kalendářního měsíce, ve kterém tento zákon nabude účinnosti, a to také rodiči, který pečuje o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. Podle čl. II bodu 2 přechodných ustanovení k zákonu č. 363/2019

Sb., naopak v případě rodiče, který sice pečuje o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, ale již dočerpал k datu nabytí účinnosti uvedeného zákona (tj. k 1. 1. 2020) celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši podle zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., již rozdíl mezi celkovou částkou rodičovského příspěvku podle zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., a nejvyšší částkou rodičovského příspěvku podle zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona č. 363/2019 Sb., nenáleží.

[3] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou, kterou Krajský soud v Plzni shora uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. K námitce žalobkyně, podle níž je citovaná právní úprava, která vylučuje z možnosti čerpání celkové částky zvýšeného rodičovského příspěvku (300 000 Kč) ty rodiče, kteří před nabytím její účinnosti dočerpali původní celkovou částku rodičovského příspěvku (220 000 Kč), diskriminační, krajský soud poznamenal, že diskriminací se nerozumí jakékoli rozlišování, nýbrž jen taková situace, kdy právní řád určitého státu vytváří nerovnost ve výkonu subjektivních práv nebo povinností, avšak neexistuje zde relevantní souvislost mezi touto nerovností založenou právním řádem a nerovností, která je z povahy věci vlastní subjektivnímu právu nebo povinnosti. Rozlišování, které sleduje legitimní cíl a je přiměřené tomuto cíli, není zakázanou diskriminací. V této věci nebylo podle krajského soudu s žalobkyní zacházeno odlišně bez závažného důvodu, jelikož bylo postupováno v souladu s platnou právní úpravou.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž obdobně jako v žalobě namítá, že zákon č. 363/2019 Sb. diskriminačním způsobem vylučuje z možnosti čerpat zvýšený rodičovský příspěvek ty rodiče, kteří částku 220 000 Kč stanovenou dřívejší právní úpravou dočerpali před 1. 1. 2020. Přitom nemohli předvídat, že jejich rozhodnutí nerozložit čerpání do delšího časového úseku může mít negativní dopady v podobě odepření nároku na navýšení příspěvku. Dle názoru stěžovatelky je zákonná úprava v rozporu s principy předvídatelnosti a důvěry v právo, jakož i s Listinou základních práv a svobod, pokud jde o princip rovnosti a právo na pomoc státu při rodičovství. Právní úprava vytváří nepředvídatelnou sankci za jednání v minulosti. Stěžovatelka při volbě rychlosti čerpání příspěvku jednala v přesvědčení, že žádná z možných délek čerpání neovlivní konečnou výši čerpaného příspěvku, přičemž toto legitimní přesvědčení bylo stávající právní úpravou zklamáno. Tato zákonná úprava zakládá nerovnost, když rozděluje rodiče pečující o dítě do 4 let na dvě skupiny, a to na základě kritéria, zda vyčerpali částku 220 000 Kč rodičovského příspěvku k 1. 1. 2020, či nikoliv. Z uvedených důvodů navrhla stěžovatelka zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[7] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021) byl totiž rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o „věci mezinárodní ochrany“, nýbrž o všechny „věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce“.

[8] Výklad zákonného pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotné právního postavení stěžovatele.

[9] Nejvyšší správní soud neshledává v kasační stížnosti dostatečné argumenty svědčící pro její přijatelnost. Především je totiž nutné zohlednit skutečnost, že totožná otázka ústavnosti přechodných ustanovení k zákonu č. 363/2019 Sb. již byla posouzena plénem Ústavního soudu, které nálezem ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/20, publ. pod č. 14/2022 Sb., návrh skupiny senátorů na zrušení právě čl. II bodu 1 zákona č. 363/2019 Sb. ve slovech „a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“ a čl. II bodu 2 zákona č. 363/2019 Sb. zamítlo. Ústavní soud přitom v citovaném nálezu beze zbytku vypořádal argumenty, které uplatnila rovněž stěžovatelka v nyní posuzované kasační stížnosti, když konstatoval:

„Napadená právní úprava rozlišuje, za účelem čerpání (též) zbylých 80 000 Kč do nově stanovené celkové částky 300 000 Kč rodičovského příspěvku, dvě skupiny z dosavadních příjemců dávky. První skupinu, jejíž práva jsou obsahem prvního bodu čl. II přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. (dále též jen „přechodná ustanovení“), představují ti rodiče, kteří k datu její účinnosti, tedy k 1. 1. 2020, dosavadní celkovou částku 220 000 Kč podle zákona o státní sociální podpoře nedočerpali. Druhou skupinu, o níž hovoří druhý bod citovaného článku přechodných ustanovení, tvoří rodiče sice ještě i nejpozději v době nabytí účinnosti novely pečující o dítě nebo děti do čtyř let věku nejmladší v rodině, ale celková částka

(dosavadních 220 000 Kč) jimi byla nejdéle k datu účinnosti novely vyčerpána. Této skupině již rozdíl mezi dosavadní a nově stanovenou celkovou částkou rodičovského příspěvku, jak se v závěru druhého bodu čl. II konstatuje, nenáleží.

Kritériem rozlišení obou skupin příjemců dávky se tedy stal časový moment data nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., tj. 1. 1. 2020 (čl. III předmětné novely). Třeba však dodat, že se na toto kritérium bezprostředně váží dvě časově předcházející skutečnosti. Jednou je volba doby, a tím i výše (v rámci intervalů) čerpání celkové částky rodičovského příspěvku, jež musela být provedena - pro všechny rodiče bez rozdílu - již při uplatnění nároku. Druhou je pak důsledek vyčerpání celkové částky rodičovského příspěvku ještě přede dnem nabytí účinnosti novely. Ten znamená, ač to text novely výslovně neuvádí, že rodičům ve druhé skupině jejich nárok přede dnem 1. 1. 2020 zanikl.

Předmětná přechodná ustanovení jsou založena na metodě nepravé retroaktivity. Je ústavněprávní notorií [náleze ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), náleze ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), (...) náleze sp. zn. Pl. ÚS 1/14 a další], že zatímco pravá retroaktivita je zásadně nepřípustná, v případě retroaktivity nepravé je zásadou její přípustnost, jde-li o ustanovení vhodné a potřebné k dosažení zákonného cíle. Intertemporální ustanovení jiných právních úprav v odvětví sociálního zabezpečení používají nepravou retroaktivitu zcela běžně - postačí uvést § 168 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 68 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. I z těchto aspektů je použití nepravé retroaktivity v dané situaci přijatelné. V konkrétní rovině to znamená, že skupině rodičů podle bodu 1 čl. II přechodných ustanovení, jimž jsou k rozhodnému datu podle zákona jednotlivé měsíční částky z celkové výše rodičovského příspěvku průběžně vypláceny, svědčí nová právní úprava výše celkové částky, zatímco pro druhou skupinu podle bodu 2 čl. II přechodných ustanovení bylo výslovně zvoleno „negativní řešení“: její nárok na rodičovský příspěvek byl v úplnosti celkové částky vyčerpán, nárok tedy zanikl a nepravá retroaktivita se na ni nevztahuje.

Rodičovský příspěvek je sociální dávkou úzce související s osobní péčí rodiče o dítě; dávkou, na niž vzniká pečujícímu rodiči nárok za zákonem stanovených podmínek, a je-li uplatněn, pak takto založený vztah mezi rodičem a státem může zaniknout z více důvodů (různých sociálních událostí), z nichž zde mají z hlediska splnění význam vyčerpání celkové částky sociální dávky, dovršení čtvrtého roku věku dítěte a narození dalšího dítěte v rodině. Stát tak určuje hranice poskytování této dávky sociální podpory a ponechává pečujícímu rodiči volbu, aby si naplánoval osobní, rodinný a profesní život tak, jak mu nejvíce vyhovuje, a uzpůsobil tomu čerpání rodičovského příspěvku.

Ústavní soud tedy rozlišovací kritérium zvolené zákonodárcem v napadené právní úpravě nepovažuje, z výše již uvedených důvodů, za svévolné. Nezbytnost existence trvajícího vztahu mezi státem a pečujícím rodičem k datu nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. je odůvodněna smyslem zákonné úpravy rodičovského příspěvku, jenž má umožnit rodiči věnovat se po jím zvolené období celodenní osobní péči o (nejmladší) dítě v rodině. Určením výše a doby čerpání rodičovského příspěvku provedl pečující rodič volbu, motivovanou například plánem na časnější návrat zpět na trh práce či jinými (rodinnými) důvody. Vyčerpáním celkové částky rodičovského příspěvku vztah mezi rodičem a státem zanikl a zákon tu neshledal důvod, proč by měl být již zaniklý právní vztah se zpětným účinkem obnoven.

pokračování

Navrhovatelka vyzdvihuje, jak bylo ostatně uvedeno i ve vyjádření Senátu k návrhu, jako podstatné dvě právní skutečnosti. Rámec poskytování měsíčních částek rodičovského příspěvku až do celkové stanovené výše zajisté tvoří doba osobní, celodenní a řádné péče o dítě do čtyř let věku a dále skutečnost, že jde o nejmladší dítě v rodině. Opomíjí se tu však nezbytnost existence dodatečné zákonné úpravy - nad rámec přechodných ustanovení - stanovící výslovnou výjimku, podle níž se, vedle již zaniklého nároku na dávku, upraví podmínky dalšího plnění z téhož důvodu.

Podle § 54 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře nezaniká nárok na dávku uplynutím času, není-li tímto zákonem stanoveno jinak. Úprava spojená se zánikem nároku se tedy ponechává na konkrétním znění zákona. Příkladem výjimky ze zásady, podle níž nárok zaniká vyčerpáním celkové výše sociální dávky, je u rodičovského příspěvku text věty druhé bodu 4 čl. II přechodných ustanovení zákona č. 200/2017 Sb. (...): „Pokud již došlo k zániku nároku na rodičovský příspěvek z důvodu vyčerpání částky 220 000 Kč a rodič nadále pečuje alespoň o 2 děti narozené současně ve věku do 4 let, vzniká mu ode dne 1. ledna 2018 nárok na rodičovský příspěvek ve výši 110 000 Kč.“

Obdobnou právní úpravu přechodných ustanovení však zákon o státní sociální podpoře, ale ani jeho novela provedená zákonem č. 363/2019 Sb. neobsahují. Účinným zůstává znění § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, které upravuje podmínky vzniku nároku na rodičovský příspěvek a zní: „Rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka 300 000 Kč, není-li dále stanoveno jinak. V případě, že nejmladším dítětem v rodině jsou 2 či více dětí narozených současně (dále jen „vícerčata“), má tento rodič nárok na 1,5násobek částky 300 000 Kč.“ Zbývá jen dodat, že s výjimkou výše částky je text zákona totožný s jeho zněním před novelou.

Ústavní soud tu uzavírá, že napadená část přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. neporušuje principy ústavně přípustné intertemporální úpravy. Legislativní autor disponuje při změně právní regulace diskrecí upravit přechodná ustanovení způsobem, který podle něj odpovídá smyslu a cílům právní regulace.

Napadenou právní úpravou je podle navrhovatelky porušeno právo rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu, zaručené v čl. 32 odst. 5 Listiny. Tato pomoc, kterou Listina blíže nespecifikuje, má ovšem různorodou formu, může být hmotné i nehmotné povahy. Z větší části je zakotvena v právních předpisech z oblasti sociálního zabezpečení, a to v nemalé míře právě dávkami státní sociální podpory jako přídavek na dítě, porodné a rodičovský příspěvek. Projevem sociální podpory rodiny je však například též daňové zvýhodnění (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 3339/14 ze dne 22. 1. 2015). Při posuzování zásahů do práva podle čl. 32 odst. 5 Listiny je zároveň třeba mít na zřeteli, že primární odpovědnost za řešení životní situace spojené s narozením dítěte leží na rodičích. Pomoc ze strany státu by měla vždy nastupovat subsidiárně. Ústavní soud již v minulosti i v souvislosti s rodičovským příspěvkem dovořil, že dávky státní sociální podpory nastupují teprve tehdy, jestliže životní situaci jednotlivce nelze řešit poskytováním dávek z prvního pilíře pojistného systému, jehož součástí je též nemocenské pojištění, které má v zásadě přednost před dávkami sociálního zabezpečení poskytovanými ze stejného důvodu (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ...).

Ústavní soud se ve své ustálené rozhodovací praxi staví k přezkumu aplikace i interpretace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny zdrženlivě, neboť si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava i její použití jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. V tomto rámci se pak mohou uplatnit limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Zároveň se tu jedná o otázky svou podstatou politické. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje. Pojmovým znakem sociálních práv je tak skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. jiná ustanovení odkazující na zákonnou úpravu, jako např. čl. 32 odst. 6 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich náležité zákonné konkretizace, což je současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)].

Diskrece poskytnutá zákonodárci v čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 32 odst. 6 Listiny však není neomezená. Zákonné vymezení podmínek realizace sociálních práv nesmí být v rozporu se základními ústavními principy a nesmí zasahovat do samotné podstaty těchto základních práv. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny musí též v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (již citovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 52-56).

Z uvedených důvodů se v judikatuře Ústavního soudu prosadil a ustálil, jako metodologický nástroj přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti sociálních práv, tzv. test racionality (rozumnosti), sestávající z následujících čtyř kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty, tedy esenciálního obsahu (jádra) hospodářského, sociálního či kulturního práva, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a 4. zodpovězení otázky, zda zákonný prostředek použitý k dosažení tohoto cíle je racionální (rozumný), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 102-105].

Esenciální obsah práva rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu definuje Ústavní soud ustáleně jako zajištění minimálního sociálního standardu, resp. garancí minimálního standardu lidské důstojnosti. V minulosti proto Ústavní soud neshledal ústavně nekonformním, nedosáhnou-li rodiče na některý typ podpory z důvodu nesplnění zákonných podmínek, pokud mají k dispozici ještě jiné dávky státní sociální podpory, a to i finančně méně výrazné [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 31/17 ze dne 17. 12. 2019 (N 212/97 SbNU 269; 30/2020 Sb.), body 28, 29].

V posuzované věci neshledal Ústavní soud zásah do esenciálního obsahu předmětného základního práva. Rodičovský příspěvek je pouze jednou z forem pomoci státu rodičům pečujícím o děti. Výše rodičovského příspěvku před napadenou novelou nepochybně nepředstavovala zásah do esenciálního obsahu práva garantovaného čl. 32 odst. 5 Listiny. Došlo-li následně ke zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku jen pro část rodičů, aniž by u ostatních (s nárokem již zaniklým, viz výše aprobované intertemporální kritérium) došlo

pokračování

ke změně, pak nelze nezvýšení rodičovského příspěvku považovat za zásah do esenciálního obsahu základního práva. Není proto nutné přejít z druhého kroku testu do testu proporcionality, jehož výsledek by jediný mohl ospravedlnit zásah do esenciálního obsahu tohoto práva.

Posouzení napadené právní úpravy podle třetího a čtvrtého kroku testu racionality odpovídá na otázku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda tak činí způsobem, který lze považovat za rozumný prostředek k jeho dosažení. Navrhovatelka tu zdůrazňuje, že součástí přezkumu racionality zákonné úpravy musí být zohlednění základních principů právního státu, jako jsou zákaz svévole a princip rovnosti. Ve vztahu k principu rovnosti Ústavní soud judikuje, že „[n]erovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádnou podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit“ [nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (N 96/12 SbNU 27; 223/1998 Sb.), část IV].

Účelem rodičovského příspěvku je alespoň částečná náhrada ztráty či snížení příjmu z výdělečné činnosti, umožňující rodiči intenzivněji se věnovat osobní péči o dítě. Stát považuje osobní a podle možností celodenní rodičovskou péči o dítě za důležitý veřejný zájem, který je odůvodněn faktory fyziologickými, psychologickými (vytvoření pouta mezi dítětem a pečující osobou), sociálními (výchova a socializace dítěte v rodině), jakož i praktickými (otázka dostupnosti, faktické či finanční, jeslí či mateřských škol). Shrnutí naukou, účelem této dávky je zlepšit podmínky rodin pečujících o malé děti (Koldinská, K., Tröster, P. Právo sociálního zabezpečení, citováno sub 21, s. 210).

Legitimní cíl napadené části přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. je tedy definován, skrze veřejný zájem, v předchozím odstavci. Ústavní soud tu nedospěl i s přiblížením k citované judikatuře k závěru, že by tento cíl nebyl ústavně souladný a že by měl vést ke svévolnému, zásadnímu snížení standardu příslušného sociálního práva.

Navazující poslední krok testu racionality úzce souvisí s ústřední námitkou navrhovatelky, jíž je porušení principu rovnosti ve světle nedůvodné diskriminace. Nebylo by tu možné konstatovat racionalitu napadené právní úpravy, kdyby zákonný prostředek použitý k dosažení vytknutého cíle popíral postuláty demokratického právního státu, k nimž patří princip rovnosti a zákaz diskriminace, ať už přímé, či nepřímé. Ústavní soud však porušení uvedených principů neshledal. Napadená ustanovení rozlišují skupiny rodičů pečujících o dítě do čtyř let věku podle toho, zda pečující rodič k 1. 1. 2020 rodičovský příspěvek dočerpával či nikoli. Podle Ústavního soudu se nejedná o srovnatelné skupiny. Existence trvajícího právního vztahu mezi státem a pečujícím rodičem je zásadní skutečností; jak již bylo vyloženo (...), není s ohledem na zásady ovládající přechodná ustanovení obecně žádoucí (a zákon zde nestanovil jinak), aby nová právní úprava zahrnuvala již zaniklý právní vztah. Při provádění judikaturou Ústavního soudu utvořeného testu (přímé) diskriminace [jde o čtyřkrokový test tážící se po 1. srovnatelnosti jednotlivců nebo skupin, 2. zda je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů, 3. zda jde odlišné zacházení stěžovateli k tíži uložením břemene nebo odebráním dobra a 4. zda je odlišné zacházení ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle; viz

např. náleze ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34] se tedy přezkum zastaví již na prvním kroku, tj. posouzení, zda se jedná o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny jednotlivců.

Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za racionální. Kladnou odpověď na otázku, zda se jedná o rozumný, byť třeba nikoli nejvhodnější, nejmoudřejší či nejlepší zákonný prostředek k dosažení legitimního cíle právní úpravy, dávají všechny kroky testu, přičemž závěry čtvrtého kroku dokonce jinou možnost vylučují. Porušení práva rodičů pečujících o děti, zaručeného čl. 32 odst. 5 Listiny, proto Ústavní soud neshledal.

Skupina senátorů namítla, že rodiče, kteří dočerpali před nabytím účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. celkovou částku rodičovského příspěvku, mohli vzhledem k volbě doby a výše příspěvku stále ještě splňovat podmínky osobní a celodenní řádné péče o (nejmladší) dítě v rodině do čtyř let jeho věku. Takoví rodiče, kteří provedli svou volbu v téže době vzniku nároku a při znalosti všech jeho podmínek, včetně výše celkové částky, shodných s ostatními, jednali v důvěře v právo. Jejich legitimní očekávání na zachování stejných pravidel poskytování rodičovského příspěvku jako rodičům, jejichž volba byla jiná, mělo být založeno také příslibem ministryně práce a sociálních věcí, že se i na ně bude vztahovat zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku.

Námítka vzniklé důvěry v právo i založeného legitimního očekávání této (druhé, viz body 28, 29 výše) skupiny rodičů se společně váží k principu právní jistoty, který je v intencích čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky významným atributem demokratického právního státu. Nelze přehlédnout, že otázkou legitimního očekávání příjemců rodičovského příspěvku se zabýval, s ohledem na majetkový aspekt věci, již citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 31/09 při ústavním přezkumu přechodných ustanovení zákona č. 261/2007 Sb. (...), a to v bodech 38-41.

Ústavní soud argumentuje legitimním očekáváním především v kontextu přezkumu ústavnosti obsahu, aplikace a interpretace majetkových práv. Lze tu dodat, že legitimní očekávání je rámcově vnímáno jako subprincip právní jistoty („corollary to the principle of legal certainty“, Groussot, X. *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, s. 202-212, zde s odkazem na věc SDEU C-63/93 Duff, [1996]). Z nálezů Ústavního soudu se mj. podává, že podstatou legitimního očekávání může být majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [náleze ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 148]. V zamítavém nálezu ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 3397/17 (N 14/92 SbNU 159) uzavřel Ústavní soud v majetkové věci, že argumentace legitimním očekáváním „nemá oporu v žádném zákoně ani soudním či jiném veřejnoprávním aktu“. V relaci k sociálním právům (spor o národní úpravu a výši sociální dávky, s následným výrokem o porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod) uvedl Evropský soud pro lidská práva ve věci Bélané Nagy proti Maďarsku, stížnost č. 53080/13 (rozsudek velkého senátu ze dne 13. 12. 2016), že při dostatečném základu v národním právu (*sufficient basis in national law*) může být založeno legitimní očekávání (*established substantive proprietary interest under the national law*; viz zejména body 75, 77, 79 rozsudku).

Požadavkům kladeným na tvrzení o legitimním očekávání se tedy tím spíše vymyká argumentace navrhovatelky o relevanci příslibu ministryně práce a sociálních věcí, jenž byl

pokračování

vysloven ve veřejném prostoru mimo jiné formou vyjádření na sociálních sítích (odkaz na Twitter ministryně z 26. 11. 2018 na s. 5 návrhu). Takový příslib, potvrzovaný též mimo rámec legislativního procesu, nemohl legitimní očekávání druhé ze skupin příjemců rodičovského příspěvku založit.

Postulát důvěry v právo jako aspekt principu právní jistoty nemůže být od těchto závěrů oddělen. Navrhovatelka uvádí, že důvěra v právo opomenuté skupiny rodičů byla zklamána, neboť účel poskytování rodičovského příspěvku, jako sociální dávky nenahrazující příjem, byl v aspektu flexibility čerpání příspěvku popřen. Stát má skrze volbu doby čerpání rodičovského příspěvku motivovat rodiče k dřívějšímu návratu do práce, avšak opatření zákonodárce trestá právě ty rodiče, kteří tak učinili. Znevýhodněna byla přitom různorodá skupina rodičů (při rozdílnosti čerpání, nejdříve od 13 měsíců věku dítěte, je nejvíce postižena nejpočetnější skupina rodičů, jež si čerpání příspěvku rozložila do obvyklé doby, končící dosažením dvou a půl až tří let věku dítěte). Předchozí zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku se navíc vztahovalo i na ty rodiče, kteří již dříve stanovenou celkovou výši rodičovského příspěvku dočerpali, jak se stalo u rodičů vícero (podle přechodných ustanovení zákona č. 200/2017 Sb., ...).

Tyto argumenty se však míjejí se zásadními závěry Ústavního soudu o zániku právního vztahu mezi rodičem jako příjemcem dávky a státem v důsledku dočerpání dříve stanovené celkové částky rodičovského příspěvku před nabytím účinnosti přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. Tento nesoulad nelze nijak interpretačně překlenout; bylo to znění předmětných přechodných ustanovení, jež rozhodlo o použitém kritériu, aprobovaném nyní Ústavním soudem z hlediska racionality. Uvádí-li ústavněprávní nauka v nejobecnější rovině, že legitimní očekávání může být založeno „dobře odůvodněnou představou o budoucí právní situaci“ (Wintr, J. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 26), pak za novelou nastoleného právního stavu nelze dovodit, že by byl porušen princip právní jistoty v aspektech důvěry v právo a legitimního očekávání.

Ústavní soud neshledal důvod ke zrušení napadených ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. a uzavírá, že napadená právní úprava není jako ústavně konformní v rozporu s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání ani s principem rovnosti.“

[10] Uvedenými závěry plenárního nálezu Ústavního soudu je Nejvyšší správní soud vázán, ostatně na ně navázal již v rozsudku ze dne 10. 1. 2022, č. j. 4 Ads 214/2021-22, jímž rozhodl ve věci srovnatelné s případem stěžovatelky. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že posuzovaná kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, neboť se nejedná o otázky, které dosud nebyly řešeny judikaturou, byly řešeny rozdílně, případně vyžadovaly učinit judikaturní odklon, a nejde ani o případ zásadního pochybení krajského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, shledal ji proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

[11] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, publ. pod č. 4170/2021 Sb. NSS, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy

v takovém případě opírá o § 60 odst. 1 a v daném případě rovněž § 60 odst. 2 (nikoli však odst. 3) ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, nicméně právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti vůči neúspěšné stěžovatelce mu dle § 60 odst. 2 s. ř. s. nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. dubna 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu