



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **V. M.**, zast. Mgr. Lucií Průchovou, advokátkou se sídlem Nerudova 348, Kadaň, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2024, č. j. MPSV-2024/47665-916, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 9. 2024, č. j. 175 Ad 4/2024-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Ústí nad Labem (dále „úřad práce“) přiznal žalobkyni ve vztahu k její dceři narozené v roce 2023 rodičovský příspěvek v celkové výši 300 000 Kč. Žalobkyně s tímto rozhodnutím nesouhlasila a tvrdila, že jí má být přiznán rodičovský příspěvek v celkové výši 350 000 Kč. Přechodné ustanovení podle čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb. považovala za diskriminační a rozporné s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Žalovaný její odvolání zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který žalobu také zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[2] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti setrvala na své argumentaci ze správního řízení a řízení před krajským soudem. Ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb. považuje za diskriminační a rozporné s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), jakož i s čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“).

[3] Účelem rodičovského příspěvku je podle stěžovatelky umožnit, aby se stát podílel na krytí nákladů na péči o děti. Tyto náklady jsou však stejné pro děti narozené v roce 2023 i 2024; rozlišování mezi dětmi na základě jejich data narození ve vztahu k výši rodičovského příspěvku je proto nepochopitelné. Stěžovatelka také poukázala na skutečnost, že zákonodárce vedla ke zvýšení rodičovského příspěvku zvýšená míra inflace, k čemuž odkázala na mediální prohlášení ministra práce a sociálních věcí a ekonomického odborníka. V důsledku rozlišování mezi dětmi podle data narození však stát pomáhá pouze některým rodinám s dětmi. Stěžovatelka také připomněla, že podle nedávných nálezů Ústavního soudu stát neústavním způsobem zasáhl i do platových poměrů soudců.

[4] K odkazu krajského soudu na determinaci sociálních práv hospodářskou situací státu stěžovatelka uvedla, že nevidí důvod, proč by důsledky nepříznivého hospodářského vývoje měli snášet právě poživatelé rodičovského příspěvku, zatímco např. poživatelé důchodů jsou těchto dopadů ušetřeni.

[5] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/20, se týkal odlišné situace, přesto z něj vyšel. Krajský soud nevypořádal ani odkazy na evropské právo a Úmluvu. V tomto směru jsou jeho závěry nepřezkoumatelné. Krajský soud nevěnoval pozornost ani okolnostem zavedení přechodného ustanovení, aktuálním společenským podmínkám a dopadům přechodného ustanovení na příjemce rodičovského příspěvku. Neuvedl ani příklady obdobných situací, kde by shodný postup byl shledán ústavně konformním. Závěr, že přechodné ustanovení není diskriminační, nelze založit na pouhém přesvědčení soudu.

[6] Sporným přechodným ustanovením podle stěžovatelky došlo k situaci, kdy není zajištěn minimální sociální standard ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/20 a jsou zaváděny další diskriminační podmínky pro nárok na rodičovský příspěvek nad rámec řádné osobní a celodenní péče o dítě, a to v podobě data narození dítěte. Jiné dávky systému sociálního zabezpečení se zvyšují ve vztahu ke všem jejich poživatelům, což se stalo v minulosti i ve vztahu k rodičovskému příspěvku. Stěžovatelka měla legitimní očekávání, že navýšení rodičovského příspěvku se bude týkat i její osoby. Podle stěžovatelky lze důvodně očekávat, že se právní vztahy budou řídit účinnou právní úpravou v době jejich vzniku, za který stěžovatelka považuje den 4. 1. 2024, a pokud se má řídit normou jinou, nemůže to jít k tíži adresáta veřejnoprávních norem.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na svá dřívější vyjádření ve věci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[8] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[9] Jelikož ve věci v souladu s § 31 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), rozhodoval specializovaný samosoudce, zabýval se NSS otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11 a 12).

[10] Podle usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39 je kasační stížnost přijatelná mj. tehdy, týká-li se právních otázek, které NSS zatím neřešil. Tato kasační stížnost je proto přijatelná, neboť otázkou ústavní konformity ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb. se NSS dosud nezabýval.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 30 odst. 1 věty první zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 31. 12. 2023, *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.*

[13] Podle § 30 odst. 1 věty první zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném od 1. 1. 2024, *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 3 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 350 000 Kč, není-li dále stanoveno jinak.*

[14] Podle čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb., *rodičovský příspěvek v celkové částce podle § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, náleží, jde-li o nejmladší dítě v rodině narozené nebo převzaté do trvalé péče nahrazující péči rodičů ode dne 1. ledna 2024.*

[15] NSS neshledal, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Krajský soud se zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí dostatečně odůvodněno (body 13 až 15), a vysvětlil, že byť se nález sp. Pl. ÚS 1/20 týkal odlišného přechodného ustanovení, jeho východiska jsou relevantní i pro nynější věc (body 18 až 21). Následně posoudil námitku protiústavnosti; zdůraznil povahu sociálních práv a přezkumu zásahů do nich a vysvětlil, proč skokové zvýšení rodičovského příspěvku nepovažuje za protiústavní (body 23 až 26). NSS má za to, že z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatelky v žalobě (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[16] Namítá-li stěžovatelka, že se krajský soud výslovně nezabýval tvrzeným nesouladem sporného přechodného ustanovení s evropským a mezinárodním právem, NSS podotýká, že stěžovatelka v žalobě neuvedla žádné specifické argumenty ve vztahu k těmto normativním systémům, pouze odkázala vedle ustanovení Listiny i na příslušná ustanovení

Úmluvy a Listiny základních práv Evropské unie. Platí přitom, že povinnost odůvodňovat rozhodnutí nelze chápat tak, že je třeba podrobně reagovat na každý argument; rozsah této povinnosti se může měnit podle povahy rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, a ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1891/13, bod 24). Není porušením práva na spravedlivý proces, pokud soud nebuduje své závěry na podrobné opONENTUŘE jednotlivě vznesených námitek, ale postaví proti nim vlastní ucelený argumentační systém (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68).

[17] Stěžejní je podle NSS v tomto směru také skutečnost, že krajský soud svůj právní názor opřel o judikaturu Ústavního soudu vztahující se k sociálním právům. Platí přitom, že Úmluva je považována za součást ústavního pořádku (nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01). Ústavní soud při svém rozhodování upřednostňuje tu úpravu základních práv, která poskytuje vyšší standard ochrany (např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, bod 26). Ústavní soud také interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního, resp. nyní unijního (nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04). Pokud tedy krajský soud vyšel z toho, jak Ústavní soud vykládá ve vztahu k řešené problematice ústavní pořádek jako celek, implicitně je v takovém posouzení obsažen i závěr o souladu tohoto posouzení s lidskoprávními dokumenty, jichž se dovolává stěžovatelka, popřípadě závěr o tom, že se tyto záruky na danou věc nevztahují (viz níže).

[18] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že se krajský soud nezabýval okolnostmi přijetí napadené úpravy, aktuálními společenskými podmínkami a dopady přechodného ustanovení na příjemce rodičovského příspěvku. K těmto otázkám totiž stěžovatelka v žalobě nic konkrétního neuvedla, vyjma poukazu na to, že v důsledku nezvýšení rodičovského příspěvku nemůže své dceři dopřát stejnou kvalitu péče jako dítěti narozenému po 1. 1. 2024. Přesto se však krajský soud k otázce intenzity dopadů do práva stěžovatelky na pomoc státu při péči o děti ve smyslu čl. 32 odst. 5 Listiny vyjádřil, a to jak prostřednictvím judikatury Ústavního soudu (bod 19), tak ve svém vlastním posouzení (bod 23). Ani z tohoto důvodu tedy není napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Závěry krajského soudu nejsou postaveny na jeho pouhých domněnkách. NSS nespatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani v tom, že nepoukázal na existenci jiných obdobných právních konstrukcí. Na ústavní souladnost či nesouladnost určité právní úpravy totiž jistě nelze usuzovat pouze na základě toho, jak často se taková právní úprava v právním řádu vyskytuje, nýbrž je třeba věnovat se především její podstatě a obsahu. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný.

[19] NSS proto přistoupil k posouzení ústavní konformity přechodného ustanovení podle čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb. Nejprve se věnoval tvrzenému zásahu do ústavně zaručeného práva na podporu v rodičovství, dále namítanému zmaření stěžovatelčina legitimního očekávání ohledně zvýšení rodičovského příspěvku a konečně tvrzenému porušení zásady rovnosti a zákazu diskriminace.

[20] Kasační soud úvodem podotýká, že k totožné situaci, v níž se nachází stěžovatelka, se již Ústavní soud vyjádřil v usnesení ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. II. ÚS 266/24, byť pouze *obiter dictum*. V tomto usnesení Ústavní soud konstatoval, že tím, že tamější stěžovatelce byl vyměřen rodičovský příspěvek ve výši 300 000 Kč namísto jí požadovaných 350 000 Kč, není

pokračování

ohroženo její právo zaručené článkem 30 Listiny, a to i s přihlédnutím k majetkovým poměrům, které lze u ní důvodně předpokládat. Ústavní stížnost byla postavena zejména na (mylném) předpokladu, že věk dítěte (datum jeho narození) je zakázaným diskriminačním kritériem ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tak tomu však není. Rozlišení míry práv rodičů podle věku dítěte je přirozené a nijak nezpochybňované (bod 6 citovaného usnesení). NSS dospěl k obdobným závěrům, a to z důvodů, které následně podrobněji vysvětlí.

[21] NSS souhlasí s krajským soudem, že byť se nález sp. zn. Pl. ÚS 1/20 týkal odlišného přechodného ustanovení, lze jeho východiska vztáhnout i na nynější věc. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/20 se Ústavní soud zabýval přechodným ustanovením, které zjednodušeně řečeno stanovilo, že na částku, o niž se rodičovský příspěvek zvýšil, měli nárok pouze ti rodiče, kteří dosud celkovou částku příspěvku nevyčerпали, zatímco ti, kteří ji již vyčerпали, na rozdíl mezi původní a novou výší dávky nárok neměli (bod 28 citovaného nálezu). Jde tedy skutečně o odlišně konstruované přechodné ustanovení oproti čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb. Zde vyslovené závěry týkající se povahy práva podle čl. 32 odst. 5 Listiny, povahy sociálních práv jako takových a zdrženlivosti při přezkumu jejich naplňování, jakož i posuzování kritéria rovnosti v kontextu sociálních práv, na které se krajský soud odvolal (body 19 až 21 napadeného rozsudku), jsou však podle kasačního soudu přesto relevantní i nyní a poskytují dostatečný podklad pro závěr krajského soudu o ústavní konformitě sporného přechodného ustanovení. Jde totiž o závěry, které se týkají posuzování zásahů do sociálních práv v obecné rovině, ostatně tak je také krajský soud uchopil.

[22] Ústavní soud shrnuje svou nálezovou judikaturu k čl. 32 odst. 5 Listiny tak, že ústavně zakotvená sociální práva nejsou s ohledem na čl. 41 odst. 1 Listiny přímo aplikovatelná a nárokovatelná ve stejném rozsahu a intenzitě jako práva základní lidská či politická. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož se těchto práv (mj. i práva podle čl. 32 odst. 5 Listiny) lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení v jeho rozmanitých formách, zatímco např. politická práva jsou jeho pouze v určitých mezích omezeným nástrojem. Právní úprava těchto práv je tedy primárně v rukou zákonodárce, který vzešel z rozhodnutí voličů ve svobodných a demokratických volbách. Pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální (usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3241/15, bod 11 a tam citovaná judikatura).

[23] Podle NSS není právní úprava, na jejímž základě stěžovatelce náleží rodičovský příspěvek v celkové výši pouze 300 000 Kč, a nikoli 350 000 Kč, v rozporu s jejím právem na pomoc státu při péči o děti ve smyslu čl. 32 odst. 5 Listiny. Kasační soud se zejména neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že by v návaznosti na tuto skutečnost nebyl zajištěn ústavně zaručený minimální sociální standard (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/20, bod 41). Stěžovatelka totiž pomíjí Ústavním soudem zdůrazňovanou skutečnost, že rodičovský příspěvek představuje pouze jednu z řady forem, jakými stát naplňuje svůj závazek podle čl. 32 odst. 5 Listiny. Jestliže výše rodičovského příspěvku před spornou novelou nepředstavovala zásah do esenciálního obsahu práva podle čl. 32 odst. 5 Listiny, nejde zjevně o takový zásah ani nyní (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/20, bod 42).

[24] NSS nemíní bagatelizovat finanční (a samozřejmě ani jinou) náročnost péče o děti či stěžovatelkou zmiňované inflační tlaky poslední doby, které lze považovat za obecně

známou skutečnost. Na druhou stranu je ale zjevné, že pomoc státu rodičům ve smyslu čl. 32 odst. 5 Listiny nelze mechanicky redukovat pouze na výši rodičovského příspěvku, aniž by byla zohledněna řada dalších institutů v rámci systému sociálního zabezpečení, ale i daňového či vzdělávacího systému a dalších nástrojů, jejichž prostřednictvím stát pomoc rodičům poskytuje. Skutečnost, že se celková částka rodičovského příspěvku v případě stěžovatelky nezvýšila o 50 000 Kč, proto NSS ve shodě s krajským soudem nepovažuje za zásah do samotného jádra či esenciální podstaty příslušného sociálního práva, neboť to je nadále naplňováno jak dosavadní výší rodičovského příspěvku, tak i dalšími opatřeními ze strany státu; nelze tedy hovořit o jeho vyprázdnění.

[25] S ohledem na vyloučení zásahu do samotného jádra dotčeného sociálního práva se proto soudy v rámci testu racionality (nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 102 a 103) mohou věnovat pouze tomu, zda daná právní úprava sleduje legitimní cíl a zda zvolené prostředky k jeho dosažení jsou rozumné (racionální), byť nikoli nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. NSS má za to, že těmto požadavkům daná právní úprava dostojí.

[26] Novela provedená zákonem č. 407/2023 Sb. sleduje ve vztahu k rodičovskému příspěvku legitimní cíl, a to zvýšení podpory rodičům celodenně pečujícím o děti, a to i s přihlédnutím k růstu cen (s. 9 důvodové zprávy k sněmovnímu tisku 489/0). Zákonodárce se však rozhodl k tomuto zvýšení přistoupit pouze do budoucna, nikoli zpětně. Proto v čl. II bodu 2 tohoto zákona stanovil, že zvýšení rodičovského příspěvku se bude týkat až dětí narozených od 1. 1. 2024, tedy ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, resp. jeho příslušné části [srov. jeho čl. XIV písm. a)].

[27] Důvodová zpráva k přechodnému ustanovení v čl. II bodě 2 zákona č. 407/2023 Sb. neuvádí žádné bližší zdůvodnění. Záměrem zákonodárce však zjevně bylo zvýšit rodičovský příspěvek, avšak vyloučit nutnost doplácet rozdíl mezi stávající a zvýšenou celkovou výší příspěvku všem jeho stávajícím příjemcům, popřípadě i těm, kteří již rodičovský příspěvek v minulosti vyčerpali. Zákonodárce tak provedl vážení mezi fiskálními zájmy státu a zvýšenou podporou rodičů pečujících o děti a tyto vzájemně protichůdné zájmy vyvážil zvýšením rodičovského příspěvku pouze do budoucna (od nabytí účinnosti daného zákona), a nikoli zpětně. Tento kompromis lze podle NSS považovat za vedený racionální úvahou a hájitelný. Hodnotit, zda jde o nejvhodnější možné řešení dané problematiky, již soudům nepřísluší.

[28] Pokud tedy stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že by stát měl upřednostnit zájmy rodičů pečujících o děti např. nad poživateli důchodů, resp. že stát nevhodně upřednostňuje skupinu druhou, jde v nynější věci o otázku vyhrazenou politické úvaze orgánů moci zákonodárné, potažmo výkonné, do níž orgány moci soudní nemohou zasahovat. NSS tedy neshledal, že by stěžovatelkou sporovaná úprava byla v rozporu s čl. 32 odst. 5 Listiny.

[29] NSS se dále zabýval stěžovatelčinými námitkami týkajícími se tvrzeného legitimního očekávání ohledně zvýšení rodičovského příspěvku. V tomto směru považuje kasační soud za relevantní zejména četnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) k této problematice. Jak ESLP zdůrazňuje, Úmluva neukládá svým smluvním stranám zřídit systém sociálního zabezpečení, nevyžaduje poskytování určitých dávek, ani nedeterminuje

pokračování

jejich výši. Rozhodne-li se však smluvní strana určitou nárokovou dávku poskytovat, jedná se ve vztahu k osobám splňujícím požadavky pro vznik tohoto nároku o majetkový zájem požívající ochrany vlastnictví ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (rozsudek ESLP ze dne 15. 9. 2009, *Moskal proti Polsku*, č. stížnosti 10373/05, § 38).

[30] Jak již také ESLP uvedl, ochrany vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě může za určitých okolností požívat i legitimní očekávání toho, že k nabytí vlastnického práva v budoucnu dojde (rozsudek ze dne 20. 11. 1995, *Pressos Compania Naviera a další proti Belgii*, č. stížnosti 17849/91, § 31). Jak však ESLP uvedl v rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. 7. 2002, *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, č. stížnosti 39794/98, existuje rozdíl mezi pouhou nadějí (v tamější věci v restituční náhradu), jakkoli pochopitelnou, a legitimním očekáváním, které musí být ze své podstaty konkrétnější a založené na ustanovení právního předpisu nebo právním aktu, například rozhodnutí soudu (§ 73 citovaného rozhodnutí).

[31] Podle NSS nemohlo v nynější věci stěžovatelce s ohledem na výše uvedené závěry vzniknout legitimní očekávání, že její rodičovský příspěvek bude přiznán v celkové částce 350 000 Kč. Stěžovatelce nebyl rodičovský příspěvek v této výši nikdy přiznán rozhodnutím orgánu veřejné moci (opačně např. rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 2018, *Molla Sali proti Řecku*, č. stížnosti 20452/14, § 130 a § 131), ani nejde o situaci, kdy by tento nárok byl dlouhodobě předvídan zákonem a byl náhle zrušen (rozsudek ESLP ze dne 14. 5. 2013, *N.K.M. proti Maďarsku*, č. stížnosti 66529/11, § 34-41; srov. též širokou míru uvážení zákonodárce, kterou ESLP dovozuje ve vztahu k legitimnímu očekávání v rovině sociální politiky v § 37).

[32] Zákon v žádném okamžiku nepředvídal, že by stěžovatelce měl vzniknout nárok na rodičovský příspěvek v celkové výši 350 000 Kč. Nejde tedy např. o situaci, kdy by taková úprava přijata byla, stěžovatelka by vznik zvýšeného nároku mohla legitimně očekávat, avšak následně by byla právní úprava změněna v její neprospěch. Z toho důvodu proto podle NSS o vzniku legitimního očekávání stěžovatelky ve vztahu k nároku na rodičovský příspěvek ve zvýšené výši hovořit nelze. Slovy ESLP mohlo jít nanejvýš o *naději, jakkoli pochopitelnou*, která však neměla dostatečný podklad v závazném právním aktu, resp. právní úpravě. Pro úplnost kasační soud dodává, že i Ústavní soud posuzuje otázku legitimního očekávání ve shodě s judikaturou ESLP a s odkazem na ni (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, nebo ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 54).

[33] Pokud jde o stěžovatelčino tvrzení, že mohla legitimně očekávat, že o její žádosti se bude rozhodovat podle právní úpravy účinné v době vzniku daného právního vztahu, který stěžovatelka datuje k 4. 1. 2024 (tedy dni, kdy jí bylo doručeno oznámení o přiznání rodičovského příspěvku), pak tato argumentace neobstojí již s ohledem na § 49 zákona o státní sociální podpoře.

[34] Podle tohoto ustanovení platí, že *nárok na dávku vzniká dnem splnění všech podmínek stanovených tímto zákonem* (odst. 1), a že *nárok na výplatu dávky vzniká splněním podmínek stanovených tímto zákonem pro vznik nároku na dávku a na její výplatu a podáním žádosti o přiznání dávky* (odst. 2). Nárok na dávku však ve stěžovatelčině případě vznikl v srpnu 2023 po narození její dcery, tedy v momentě, kdy stěžovatelka splnila podmínky uvedené

v § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Žádost o rodičovský příspěvek pak stěžovatelka podala dne 15. 12. 2023. Nárok na dávku i nárok na její výplatu (tedy daný právní vztah sociálního zabezpečení) vznikly v době, kdy účinná právní úprava stanovila celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši 300 000 Kč, nikoli 350 000 Kč.

[35] Stěžovatelka nadto nemohla ani mít legitimní očekávání, že v daném případě zákonodárce při změně právní úpravy uplatní princip nepravé retroaktivity, pokud se zákonem č. 407/2023 Sb., tedy od okamžiku, kdy se rozhodl k zvýšení rodičovského příspěvku vůbec přistoupit, explicitně přihlásil k odlišnému legislativně technickému řešení, a sice tzv. ultraaktivitě, tedy přezívání dosavadní právní úpravy (k tomu např. Šejvl, M. Retroaktivita jako diskurzivní pojem? *Právnické*. 2017, roč. 156, č. 1, s. 47). Tento postup zákonodárce přitom NSS, jak již v tomto rozsudku vysvětlil, shledal ústavně konformním. Jde ostatně z hlediska legislativní techniky o konstrukci zcela běžnou ve vztahu k hmotněprávní úpravě (srov. např. § 3028 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nebo rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 1 As 50/2011-104, č. 2514/2012 Sb. NSS).

[36] NSS konečně nepovažuje přechodné ustanovení podle čl. II bodu 2 zákona č. 407/2023 Sb. za rozporné ani s ústavním principem rovnosti a zákazu diskriminace.

[37] Podle kasačního soudu není uvedené přechodné ustanovení rozporné s čl. 3 odst. 1 ani s čl. 1 Listiny. Jak uvádí komentářová literatura k čl. 3 Listiny: „*Zakázanými důvody rozlišování nebudou též typicky rozlišení časová, například změna právní úpravy. Právní regulace (a dopad na adresáty práv) se při různých změnách právní úpravy (či jejího výkladu) v různých časových obdobích z povahy věci liší. Změna právní úpravy nemůže bez dalšího založit nerovnost mezi těmi, kteří se řídí dosavadní úpravou, a těmi, kteří se řídí úpravou novou, popřípadě těmi, jejichž situace se nadále posuzuje podle stávající úpravy, a těmi, jejichž situace se posuzuje již podle úpravy nové, jinak by nebyl změna právní úpravy vůbec možná*“ (Bartoň, M. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 154). K tomu citovaný komentář odkazuje na obdobné závěry vyslovené Ústavním soudem v usneseních ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2087/16, resp. ze dne 9. 1. 2018, sp. zn. III. ÚS 1559/17 (body 22 a 23).

[38] Citovaný komentář tamtéž dodává: „*Problémem může být pouze libovůle úpravy posuzovaná zdrženlivě optikou čl. 1, popřípadě případná nepřímá diskriminace (zakázaný důvod rozlišení se tedy projeví až v důsledku regulace). Naopak samotné časové rozlišování nejenže není zakázané či podezřelé, ale je naopak v právu nezbytné* (důraz přidán).“

[39] Podle NSS nejde v nynějším případě o úpravu vykazující znaky libovůle, nýbrž o úpravu sledující legitimní cíl a vyvážení mezi protichůdnými veřejnými a soukromými zájmy, jak již ostatně kasační soud uvedl výše v rámci testu racionality. V dané věci se z ničeho nejeví, že by mohlo jít o případ nepřímé diskriminace, a takové tvrzení ani stěžovatelka nevznesla. Nejde ani o úpravu znamenající extrémní zásah do právní jistoty a legitimního očekávání jejích adresátů (usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1559/17, bod 23), jak již také bylo výše vysvětleno v pasáži věnované námitce legitimního očekávání.

[40] Rozlišováním adresátů čistě na základě jednotlivých kalendářních let, resp. zprostředkovaně roku narození, se NSS již zabýval také v rozsudku ze dne 19. 9. 2014,

pokračování

č. j. 6 As 33/2013-50. V této věci tehdejší stěžovatelka namítala, že její postavení bylo nesprávně srovnáváno pouze se studenty, kteří konali maturitní zkoušku ve stejném roce jako ona. NSS tento argument odmítl s tím, že pouhá změna podoby maturitní zkoušky v daném případě sama o sobě nepředstavovala zásah do práv stěžovatelky. Opačný výklad by vedl k absurdnímu závěru, že by s ohledem na dřívější studijní ročníky nikdy nebylo možné podmínky a podobu maturitní zkoušky oproti dosavadnímu stavu změnit, a to ani k „horšímu“, resp. pro studenty „obtížnějším“, neboť by to bylo diskriminační vůči nynějším studentům, ani k „lepšímu“, resp. pro studenty „snazším“, neboť by zde vznikla křivda nová vůči starším studentům, kteří obtížnější maturitu v minulosti nezvládli (bod 18 citovaného rozsudku).

[41] Obdobně v nynějším případě jakékoli zvýšení, popřípadě i snížení rodičovského příspěvku s sebou nutně nese určitou míru „nerovnosti“ ve vztahu k dřívějším, resp. budoucím příjemcům této dávky, byť třeba různě časově vzdálenou s ohledem na zvolenou legislativní techniku novelizačního předpisu. S přihlédnutím k výše uvedenému NSS neshledal námitku rozporu dotčeného přechodného ustanovení s čl. 3 odst. 1 a čl. 1 Listiny důvodnou.

[42] Pokud jde o stěžovatelčin odkaz na čl. 14 Úmluvy, podle nějž platí, že *užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení*, podle NSS toto ustanovení na stěžovatelčinu věc nedopadá. Jak již kasační soud výše (bod [29]) s odkazem na judikaturu ESLP vysvětlil, Úmluva neukládá svým smluvním stranám zřídit systém sociálního zabezpečení, nevyžaduje poskytování určitých dávek, ani nedeterminuje jejich výši. Zároveň kasační soud dospěl k závěru, že stěžovatelce ani nevznikl nárok, který by požíval ochrany podle čl. 1 Dodatkového protokolu. Stěžovatelce tedy v nynější věci nesvědčí *žádné právo nebo svoboda přiznané touto Úmluvou*, a její odkaz na čl. 14 Úmluvy je proto nepřiléhavý (k takové situaci např. rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1998, *Botta proti Itálii*, č. stížnosti 21439/93, § 39). Česká republika dosud neratifikovala Protokol č. 12 k Úmluvě, jehož čl. 1 ukládá smluvním stranám povinnost zdržet se diskriminace při *užívání každého práva přiznaného zákonem*.

[43] Na stěžovatelčinu věc nedopadá ani jí zmiňovaný čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie. Jak totiž stanoví čl. 51 odst. 1 věta první Listiny základních práv Evropské unie, *ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie* (důraz přidán). Ustanovení zákona o státní sociální podpoře o celkové výši rodičovského příspěvku však není výsledkem implementace unijního práva. Obecně ostatně platí, že právo Evropské unie nezavádí harmonizaci systémů sociálního zabezpečení v jednotlivých členských státech (Tröster, P. Evropské právo. In: Koldinská, K., Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 36), nýbrž pouze jejich koordinaci [v současnosti zejména na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení].

[44] Na stěžovatelčinu věc se však koordinace systémů sociálního zabezpečení nevztahuje, neboť z ničeho ve spise nevyplývá, že by její žádost o rodičovský příspěvek měla návaznost

na využití práva volného pohybu v rámci Evropské unie (srov. body 1 a 2 preambule nařízení č. 883/2004), ostatně takovou skutečnost ani stěžovatelka nikdy v průběhu řízení netvrdila. Úřad práce ani žalovaný tedy při posuzování nároku stěžovatelky neuplatňovali unijní právo, a proto na věc nelze ani užít ve vztahu k posouzení otázky sporné výše příspěvku garance obsažené v Listině základních práv Evropské unie (přiměřeně rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 11. 2014, *Dano*, C-333/13, body 86 až 91).

[45] Jestliže se stěžovatelka v kasační stížnosti dovolává toho, že Ústavní soud v nedávné době shledal, že zákonodárce přijal protiústavní právní úpravu ve vztahu k platům soudců (nálezy ze dne 15. 5. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 15/22 a Pl. ÚS 5/24), pak tato skutečnost nemá podle NSS žádnou relevanci pro posouzení nynější věci. V odkazovaných nálezech se Ústavní soud zabýval zcela jinými otázkami a ústavními principy, než které jsou předmětem posouzení nyní. Důvodem derogace napadených ustanovení ve stěžovatelkou zmiňovaných nálezech byl rozpor s čl. 2 odst. 1, čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (srov. bod 241 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22, resp. bod 166 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/24). Porušení těchto ustanovení však stěžovatelka nenamítala, ani tak myslitelně činit nemohla, neboť se zcela mýlí s podstatou její věci. Skutečnost, že zákonodárce podle závěrů Ústavního soudu ve zcela jiné věci pochybil, nemá žádnou souvislost s tvrzeným pochybením ve vztahu k naprosto odlišné otázce a právní úpravě.

[46] NSS neprovedl dokazování mediálními prohlášeními ministra práce a sociálních věcí a ekonoma společnosti BH Securities Š. K., na něž stěžovatelka odkazovala v souvislosti s účelem právní úpravy, neboť by šlo o důkazy nadbytečné. Závěr o účelu sporné novelizace zákona o státní sociální podpoře si totiž soud mohl učinit již na podkladě samotného obsahu právní úpravy, popřípadě důvodové zprávy; nadto jde o prameny relevantnější než izolovaná mediální prohlášení.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] NSS z výše uvedených důvodů nedospěl k závěru, že by čl. II bod 2 zákona č. 407/2023 Sb. byl v rozporu s ústavním pořádkem. Proto věc nepředložil Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti, soud mu proto jejich náhradu nepřiznal. NSS dodává, že věci státní sociální podpory nespádají do okruhu věcí, v nichž nemá žalovaný nárok na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 2 s. ř. s. (srov. § 31 odst. 2 s. ř. s., který na rozdíl od § 60 odst. 2 téhož zákona věci státní sociální podpory zmiňuje).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. března 2025

pokračování

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu