



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **RSDr. V. G.**, zastoupený JUDr. Vojtěchem Filipem, advokátem se sídlem Čechova 689/11, České Budějovice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 4. 2024, č. j. x, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 11. 2024, č. j. 55 Ad 8/2024-35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 11. 2024, č. j. 55 Ad 8/2024-35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká možnosti namítat ve správním soudnictví neústavnost zákona, který má soud použít při svém rozhodování, a to s ohledem na povinnost soudu poskytovat ochranu základním právům a svobodám podle čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i oprávnění soudu předložit věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

[2] Novelou provedenou zákonem č. 455/2022 Sb. byly do zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2023 vloženy § 67d až 67g, které upravují snížení starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu. Novela se týkala i zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, do něhož byly vloženy § 113 až 114b, které upravují postupy ke snížení důchodů některým představitelům komunistického režimu.

[3] Žalovaná zahájila z moci úřední řízení o snížení starobního důchodu podle § 114a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. V jeho průběhu zjistila, že žalobce (dále jen „stěžovatel“) vykonával od 21. 12. 1987 do 17. 11. 1989 funkci vedoucího

tajemníka Okresního výboru Komunistické strany Československa v Táboře. V rozhodném období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 tak byl po dobu 698 dnů představitelem komunistického režimu ve smyslu § 67d odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Za každý i jen započatý rok se mu proto podle § 67f odst. 1 zákona o důchodovém pojištění snížila procentní výměra starobního důchodu náležející ke dni 29. 2. 2024 o částku 300 Kč.

[4] Na základě těchto zjištění žalovaná rozhodla rozhodnutím ze dne 25. 1. 2024, č. j. x, podle § 67f odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, že se procentní výměra starobního důchodu stěžovatele snižuje o částku 600 Kč a jeho starobní důchod nově stanovila částkou 20 418 Kč.

[5] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o zamítnutí námitek stěžovatele proti svému rozhodnutí, které zároveň potvrdila. Konstatovala, že výpočet procentní výměry starobního důchodu účastníka řízení byl proveden správně, bez vad a v souladu s platnými a účinnými právními předpisy. Stěžovatel namítal neústavnost zákonné úpravy, na jejímž základě bylo o snížení procentní výměry jeho starobního důchodu rozhodnuto, žalovaná však nemohla platný a účinný právní předpis nepoužít, ani nebyla oprávněna vyhodnotit jeho ústavní aspekty.

[6] Stěžovatel napadl toto rozhodnutí žalované žalobou, v níž namítal, že nezapočtení 698 dnů doby sociálního zabezpečení, které řádně odpracoval, je diskriminační, v rozporu s principem rovnosti a působí retroaktivně. Zápočet doby je již jednou nabytým právem, které nelze retroaktivně svévolně odebírat. V tomto ohledu odkázal na rozpor zákonné úpravy snížení starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu s ústavním pořádkem i řadou mezinárodních smluv. Podle stěžovatele zároveň nemohla žalovaná rozhodnout na základě potvrzení o funkci představitele ze dne 10. 1. 2024, č. j. ÚSTR 305-16/2023, vydaného Ústavem pro studium totalitních režimů (dále jen „Ústav“), neboť ten k jeho vydání nebyl oprávněn. Stěžovatelka navrhla Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), aby podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 95 odst. 2 Ústavy „požádal [...] o rozhodnutí, zda zákon č. 455/2022 Sb. je v souladu s Ústavou a ústavním pořádkem“.

[7] Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Při svém rozhodování vyšel z platného a účinného zákona, kterým je stejně jako žalovaná vázán. Pouze Ústavní soud je oprávněn rozhodnout o případné neústavnosti zákona. Jde-li o Ústavem vydané potvrzení o funkci představitele č. j. ÚSTR 305-16/2023, stěžovatel obsah tohoto potvrzení nezpochybnil, ani nevyrozuměl Ústav o jeho nesprávnosti, a tudíž byl plátcem důchodu podle § 114 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení tímto potvrzením vázán. Výměra starobního důchodu byla stěžovateli snížena v souladu se zákonnou úpravou.

II. Kasační stížnost žalobce

[8] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl jeho zrušení. Tvrdí, že krajský soud se nevypořádal s alternativním návrhem, aby přerušil řízení a podal návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu. Pouze konstatoval, že jen Ústavní soud je

pokračování

oprávněn rozhodovat o ústavnosti, případně neústavnosti zákona, aniž by se návrhem dál zabýval. Z vyjádření žalované vyplývá, že na mezinárodněprávní závazky při uplatňování zákona nebrala žádný zřetel a že se jimi nezabývala. Svůj postup nepodrobila závazné hierarchii právních norem a postupovala podle zákona č. 455/2022 Sb., ačkoli tento zákon nemůže ve zkoušce ústavnosti při respektování mezinárodních závazků obstát.

[9] Nezapočítání 698 dnů doby sociálního zabezpečení považuje stěžovatel za diskriminační a odporující době, kdy nejen pracoval, ale i řádně platil do systému důchodového pojištění podle tehdy platných zákonů. Zákon č. 455/2022 Sb. je retroaktivním aktem, jehož účel je v příkrém rozporu s principem rovnosti občanů a zákazem diskriminace podle čl. 1 a 3 Listiny. Zápočet uvedené doby je jednou nabytým právem, které je odebíráno zákonem, který nerespektuje „nejzákladnější“ lidská, politická, sociální a hospodářská práva zaručená Listinou, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech nebo Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i dalšími mezinárodními smlouvami. V této souvislosti stěžovatel upozorňuje, že v minulosti byl na Slovensku přijat obdobný zákon č. 283/2021 Z. z., jehož účinnost Ústavní soud Slovenské republiky dne 2. 3. 2022 nejprve pozastavil. Následně dne 20. 12. 2023 rozhodl, že zákon je v rozporu s Ústavou Slovenské republiky a Dodatkovým protokolem k Úmluvě.

[10] Námitky stěžovatele zpochybňují také podklady, které žalovaná použila k rozhodnutí, včetně Ústavem vydaného potvrzení o funkci představitele č. j. ÚSTR 305-16/2023. Stěžovatel tvrdí, že Ústav byl zřízen jako vědecká instituce pro zkoumání historie a není vybaven žádným oprávněním vydávat správní rozhodnutí, ani podklady pro ně.

III. Vyjádření žalované

[11] Žalovaná ve svém vyjádření poukázala na § 67d odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož je podmínkou snížení procentní výměry starobního důchodu, že představitel byl zařazen do seznamu představitelů vypracovaného Ústavem podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Právě Ústav je podle tohoto zákona oprávněn vydat potvrzení o funkci představitele a době výkonu funkce, což v posuzované věci také učinil. Stěžovatel je od 5. 7. 2008 poživitelem starobního důchodu a dne 28. 8. 2024 byl zapsán do seznamu představitelů. Tento seznam byl žalované předán do 31. 12. 2023.

[12] Podle § 114 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je plátce důchodu potvrzením o funkci vázán. Pokud však plátce důchodu v řízení o snížení důchodu zjistí, že by potvrzení o funkci mohlo být nesprávné, vyrozumí o této skutečnosti Ústav a vyčká jeho vyjádření. Žalovaná v mezích shora uvedených zákonných ustanovení prověřila výpočet snížení procentní výměry starobního důchodu žalobce a dospěla k závěru, že tento byl proveden správně a v souladu s platnými a účinnými právními předpisy. Jen Ústavní soud je oprávněn rozhodovat o ústavnosti nebo neústavnosti právních předpisů. Žalovaná není oprávněna předjímat rozhodnutí Ústavního soudu, ani hodnotit okolnosti přijetí jednotlivých právních předpisů. Její povinností bylo postupovat podle platné a účinné

zákonné úpravy. Nemohla se od ní odchýlit nebo ji vůbec nepoužít, a nebyla ani kompetentní k vyhodnocení ústavních aspektů zákona č. 455/2022 Sb.

IV. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[14] Kasační stížnost ve věci, ve které v řízení před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce a která *„svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“*, je podle § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nepřijatelná. Specializovaný samosoudce je podle § 31 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodovat také ve věcech důchodového pojištění, jak tomu bylo v posuzované věci.

[15] Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, odst. [11]).

[16] Stěžovatel namítl, že zákonná úprava snížení starobních důchodů některým představitelům komunistického režimu, která je obsažena v § 67d až 67g zákona o důchodovém pojištění a v § 113 až 114b zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, je v rozporu s ústavním pořádkem a některými mezinárodními smlouvami. Krajský soud se však touto námitkou věcně nezabýval. Postupoval tak z důvodu, že jen Ústavní soud může posoudit ústavnost těchto ustanovení.

[17] Právní názor krajského soudu lze vyjádřit tak, že uplatnění této námitky bylo ve věci stěžovatele bez významu, neboť Ústavní soud o ústavnosti zákona, na jehož použití závisí rozhodnutí věci, zatím nerozhodoval. Nejvyšší správní soud považuje tento právní názor za odchylovající se od ustálené judikatury správních soudů (viz níže), které se takovouto námitkou běžně zabývají s ohledem na jejich povinnost poskytovat ochranu právům, včetně ústavně zaručených základních práv a svobod. Jde o relevantní námitku, která směřuje proti právnímu posouzení věci. Od jejího posouzení se navíc odvíjí úvaha soudu, zda využije své oprávnění podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit věc Ústavnímu soudu. Krajský soud se tak dopustil pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Následkem tohoto pochybení se zároveň vůbec nezabýval samotnou otázkou ústavnosti zákonné úpravy snížení starobních důchodů některým představitelům komunistického režimu, od níž se odvíjí posouzení věci. Kasační stížnost je z tohoto důvodu přijatelná.

pokračování

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu rozsudku krajského soudu, a to v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Ten, kdo se žalobou domáhá soudní ochrany svých veřejných subjektivních práv, může v řízení před soudem namítat nezákonnost rozhodnutí nebo zásahu správního orgánu i z toho důvodu, že správní orgán ve věci použil neústavní zákon (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 6 Ads 178/2019-28, č. 3964/2020 Sb., odst. [6]). Není totiž vyloučeno, že porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody bude nezbytným následkem použití zákona, který bude z tohoto důvodu v rozporu s ústavním pořádkem. Pakliže čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny zaručuje každému soudní ochranu jeho práv, včetně ústavně zaručených základních práv a svobod, soud musí mít možnost ji účinně poskytnout i za takovéto situace.

[21] Soud je povinen se s námitkou neústavnosti zákona, který má ve věci použít, vypořádat způsobem odpovídajícím požadavkům na řádné odůvodnění soudních rozhodnutí. Nemůže se omezit na pouhé konstatování, že závazný právní názor o neústavnosti zákona, který by měl význam pro jeho použitelnost (a to i ve vztahu k již nastalým právním skutečnostem), může učinit pouze Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, případně v řízení o vyslovení neústavnosti zákona již zrušeného zákona, které má základ přímo v čl. 95 odst. 2 Ústavy. Je tomu tak z toho důvodu, že ochrana základních práv a svobod je v čl. 4 Ústavy svěřena soudní moci jako celku. Každý soud musí při svém rozhodování zvažovat, zda použití rozhodné zákonné úpravy ve věci, v níž rozhoduje, nezbytně nevede k neústavnímu následku. To neznamená, že pokud by dospěl k závěru o neústavnosti zákona, pak by jej samotná tato skutečnost opravňovala tento zákon při svém rozhodování nepoužít. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy by však mohl věc předložit Ústavnímu soudu, případně, byl-li již takovýto návrh podán, přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu, který by o právní otázce ústavnosti zákona rozhodl s konečnou platností (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2014, č. j. 6 Ads 233/2014-31, č. 3173/2015 Sb. NSS, odst. [24]).

[22] Rozhodne-li Ústavní soud nálezem o zrušení zákona nebo vyslovení jeho neústavnosti, pro další rozhodování soudu může mít význam důvod neústavnosti, který je vyjádřen v odůvodnění nálezu jako závazný právní názor. V tomto ohledu se uplatní právní závěry týkající se účinků zrušujícího nálezu na právní vztahy vzniklé na základě zrušeného právního předpisu, které jsou součástí ustálené judikatury Ústavního soudu [zejména nálezy ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983), a ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285), v nichž Ústavní soud provedl také související výklad § 71 zákona o Ústavním soudu, a z nedávné doby také navazující stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2022, sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 (4/2023 Sb.)].

[23] Nejvyšší správní soud připomíná zejména závěry stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22, podle nichž „[p]oužití zákona, který byl zrušen nálezem

Ústavního soudu nebo – byl-li již zrušen – jehož neústavnost byla vyslovena [...], ve vztahu ke skutečnostem nastalým v době jeho účinnosti, může bránit důvod jeho neústavnosti. Ústavní pořádek totiž není jen formálním vyjádřením souhrnu právních norem majících vyšší právní sílu než zákon, jenž s nimi musí být v souladu. Ve svém celku vyjadřuje rovněž základní nedotknutelné hodnoty demokratického právního státu, jimž se musí podřídít výklad a použití jakýchkoli právních norem [nález ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)], mezi které patří i ochrana základních práv a svobod. Má-li být naplněna, pak ji nelze v konkrétním případě odeprít jen z toho důvodu, že porušení základního práva nebo svobody bylo následkem použití neústavního zákona. Odlišný výklad by vedl k tomu, že se jednotlivec v takovýchto případech nikdy nedomůže účinné ochrany svých základních práv a svobod, resp. že tato ochrana bude závislá na rozhodnutí zákonodárce [nález ze dne 3. 2. 2016 sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285), bod 18; z bodů 19 až 27 tohoto nálezu vychází další argumentace tohoto stanoviska]“ (bod 28 cit. stanoviska pléna).

[24] Dále Ústavní soud shrnul, že „*má-li obecný soud použít zákon, jehož nesoulad s ústavním pořádkem zjistil Ústavní soud v řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, případně o návrhu na vyslovení neústavnosti již zrušeného zákona [čl. 87 odst. 1 písm. a), čl. 95 odst. 2 Ústavy], musí vždy zvažovat, zda jeho použití nebrání s ním spojený zásah do základních práv a svobod jednotlivce. V tomto ohledu je vázán závazným právním názorem ohledně důvodu jeho neústavnosti, který Ústavní soud vyslovil v odůvodnění nálezu, jímž byl zákon zrušen nebo jímž byla vyslovena jeho neústavnost. Vyloučení použití neústavního zákona, případně přímé použití ústavní normy, v konkrétním případě nesmí znamenat větší zásah do práv dotčeného jednotlivce nebo nepřiměřený zásah do základních práv a svobod jiných osob či jiného ústavně aprobovaného veřejného zájmu, tedy nesmí vést k jinému neústavnímu následku, který by takovýto postup vylučoval. V praxi Ústavního soudu není neobvyklé, že takovéto posouzení je – alespoň v obecné rovině – již součástí odůvodnění jeho zrušovacího nálezu, a tím součástí v něm obsaženého závazného právního názoru [...]. Toto posouzení může Ústavní soud provést i tím, že rozhodne o odkladu vykonatelnosti zrušovacího nálezu“ (bod 37 cit. stanoviska pléna).*

[25] Krajský soud pochybil tím, že námitku neústavnosti § 67d až 67g zákona o důchodovém pojištění a § 113 až 114b zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, které upravují snížení starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu, věcně nevypořádal. Postupoval tak navzdory tomu, že od jejího zodpovězení se odvíjelo věcné posouzení žaloby. Napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný (srov. např. rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2022, č. j. 9 Afs 114/2021-61). Jde o důsledek nesprávného právního názoru krajského soudu, že pro jeho rozhodnutí nemělo význam vlastní posouzení ústavnosti těchto ustanovení, ačkoli přinejmenším některé z nich zjevně měly být při rozhodování věci použity. Tento právní názor je v rozporu s čl. 4 a čl. 95 odst. 2 Ústavy, jakož i čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

[26] Jde-li o námitku směřující proti použití Ústavem vydaného potvrzení o funkci představitele, stěžovatel pouze opakuje námitku uplatněnou již v žalobě, aniž by jakkoli reagoval na její vypořádání krajským soudem. Tato námitka tak nesměruje proti napadenému rozsudku, nýbrž proti rozhodnutí žalované, protože je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná. Lze jen dodat, že možnost použití uvedeného potvrzení jako závazného

pokračování

podkladu pro rozhodnutí výslovně předpokládá § 114 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[27] Bude povinností krajského soudu, aby se s námitkou rozporu uvedené zákonné úpravy s ústavním pořádkem a některými mezinárodními smlouvami věcně vypořádal. Nejvyšší správní soud na tomto místě nijak nepředjímá, zda jsou námitky stěžovatele týkající se uvedené zákonné úpravy důvodné, nebo nikoli.

VI. Závěr a náklady řízení

[28] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. června 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu