



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **RSDr. P. P.**, zastoupeného JUDr. Sergeyem Zaripovem, LL.M., advokátem se sídlem Václavské náměstí 775/8, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 2. 2024, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2025, č. j. 19 Ad 11/2024 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění :

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Nejvyšší správní soud se v projednávané věci zabýval problematikou snížení procentní výměry starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu na základě § 67d a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 455/2022 Sb.

[2] Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2024, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalovaná snížila žalobci procentní výměru starobního důchodu o 600 Kč, v důsledku čehož mu od 24. 3. 2024 náležel starobní důchod ve výši 21 909 Kč. Důvodem snížení procentní výměry byla skutečnost, že Ústav pro studium totalitních režimů žalobce zařadil na seznam představitelů komunistického režimu, z něhož vyplývá, že v období od dubna 1988 do 17. 11. 1989 vykonával funkci vedoucího tajemníka Městského výboru Komunistické strany Československa Brno.

[3] Námitky žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 2. 2024, č. j. X, zamítla.

[4] Správní žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví citovaným rozsudkem rovněž zamítl. Konstatoval, že žalobce byl nepochybně představitelem komunistického režimu ve smyslu § 67d odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, a to po dobu 567 dnů. Byly proto splněny podmínky pro snížení procentní výměry důchodu o 600 Kč. Správní orgány neměly jinou možnost, než postupovat na základě dotčené právní úpravy, která je pro ně závazná.

[5] Soud odmítl požadavek žalobce na předložení návrhu na zrušení příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění Ústavnímu soudu, neboť nesouhlasil s tvrzením, že aplikovaná právní úprava je v rozporu s ústavním pořádkem. Neshledal rozpor s čl. 1 ani čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dospěl k závěru, že odlišné zacházení s představiteli komunistického režimu není v daném případě projevem libovůle a sleduje legitimní cíl, jehož lze prostřednictvím sporných zákonných ustanovení dosáhnout.

[6] Za přílehlavý naopak soud nepovažoval odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, neboť snížení starobního důchodu není trestem ve smyslu čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stejně tak nesouhlasil s tvrzením, že postup zákonodárce odporuje principu sociální spravedlnosti. Připomněl, že při stanovení výše důchodu se i nadále přihlíží k rokům, kdy byl žalobce představitelem komunistické strany a dochází pouze ke snížení tohoto důchodu o symbolickou částku. V neposlední řadě soud zdůraznil, že se v dané věci nejedná o pravou retroaktivitu a snížení důchodu do budoucna nepředstavuje zásah do legitimního očekávání žalobce. Česká právní úprava nadto skýtá dostatečnou záruku toho, že starobní důchod neklesne pod určitou hranici a snížení nebude neúměrné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností a navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil jmenovanému soudu k dalšímu řízení.

[8] Přezkoumávaný rozsudek (stejně jako správní rozhodnutí, která mu předcházela) považuje za projev politicky motivovaného výkonu veřejné moci. Namítá porušení čl. 1 a 3 Listiny a trvá na tom, že snížení výměry starobního důchodu nesleduje legitimní cíl. Skutečným smyslem dotčené právní úpravy je opakovaný postih osob, jichž se však již negativně dotkla opatření přijatá na základě dřívějších právních předpisů. Stěžovatel splnil v minulosti všechny podmínky pro přiznání starobního důchodu. V současné době mu stát krátí důchod za období, v němž se řádně zapojoval do systému důchodového pojištění. Stěžovatel legitimně očekával, že výše jeho důchodu zůstane zachována a ke změnám bude docházet pouze v souladu s obecnými principy valorizace.

[9] Městský soud dle mínění stěžovatele nesprávně vyložil ústavněprávní principy rovnosti, legitimního očekávání a ochrany vlastnického práva a nekriticky přijal závěr,

pokračování

že se v posuzované věci jednalo toliko o nepravou retroaktivitu. Za zásadní považuje i skutečnost, že ke snížení důchodu došlo téměř dvacet let od jeho přiznání. Soud také nedůvodně odmítl odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, v němž se Ústavní soud vymezil vůči přenosu morálně-politických tezí zákonodárce do sféry individuálních práv dotčených osob. Pochybení městského soudu stěžovatel spatřuje také v tom, že neaplikoval test proporcionality v plném rozsahu a ignoroval sankční aspekt opatření, které je nadto založené na principu kolektivní viny, bez jakéhokoliv individuálního posouzení míry účasti na jednání komunistického režimu.

[10] Napadený rozsudek považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný. Městský soud se nevypořádal s námitkou, že snížením důchodu došlo k zásahu do jeho vlastnického práva (čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkové protokolu č. 1 k Úmluvě). Stěžovatel se rovněž ohrazuje vůči tomu, že soud nepostupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), ačkoliv k tomu byl vyzván a na základě v žalobě předestřené argumentace vznikly důvodné pochybnosti o souladu aplikované právní úpravy s Listinou. Při posouzení ústavnosti právního předpisu je třeba vycházet z trojstupňového testu, jak jej v rámci své rozhodovací činnosti popsal Ústavní soud. Optikou tohoto testu dotčená ustanovení zákona o důchodovém pojištění dle mínění stěžovatele neobstojí. Předně nesplňují kritérium vhodnosti, neboť snížení důchodu konkrétní osobě po více než třech desetiletích od pádu komunistického režimu nemůže přispět k vyrovnaní se s historickými křivdami. Tím spíše, pokud již byla tato osoba součástí transformačních demokratických procesů po roce 1989. Dotčená úprava neobstojí ani z hlediska potřeby, neboť symbolického odsouzení nedemokratických praktik lze dosáhnout i mírnějšími prostředky, které již ostatně byly v minulosti využity. V neposlední řadě má stěžovatel za to, že mezi sledovaným cílem a intenzitou zásahu do jeho práv existuje zjevný nepoměr.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze shrnula relevantní právní úpravu, obsah přezkoumávaného rozsudku a argumentaci stěžovatele. Zdůraznila, že je vázána zákonem a nepřisluší jí, aby si učinila vlastní úsudek o tom, zda je aplikovaná právní úprava souladná s Ústavou nebo Listinou. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Jedná se však o věc, v níž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je proto nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou.

[13] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových

případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné právní úpravy, která rozšířila okruh případů, u nichž Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod [11]).

[14] Předmětem projednávané věci je posouzení ústavní konformity části čtvrté, hlavy osmé zákona o důchodovém pojištění (§ 67d–67g), která se týká snížení starobních důchodů některým představitelům komunistického režimu. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud v rámci své rozhodovací činnosti dosud nezabýval. V řízení sp. zn. 9 Ads 3/2025 sice řešil podobný případ jako v nynější věci, k věcnému posouzení namítané protiústavnosti dotčených ustanovení však nepřikročil, neboť napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 11. 2024, č. j. 55 Ad 8/2024 - 35, zrušil pro nepřezkoumatelnost. Na rozdíl od právě souzené věci se totiž jmenovaný krajský soud s námitkou rozporu dotčených ustanovení zákona o důchodovém pojištění s ústavním pořádkem vůbec nevypořádal, pročez mu kasační soud ve svém zrušujícím rozsudku uložil, aby tak učinil. V nyní projednávaném případě se však Nejvyšší správní soud dostává ve svém posouzení o krok dále, neboť městský soud se argumentací stěžovatele řádně zabýval a dospěl k závěru o ústavní konformitě sporných zákonných ustanovení.

[15] Kasační stížnost je tedy přijatelná, **není** ovšem **důvodná**.

[16] Právní úprava snížení starobních důchodů některým představitelům komunistického režimu je obsažena v ustanoveních § 67d–67f zákona o důchodovém pojištění, která byla do citovaného předpisu včleněna s účinností od 1. 1. 2023 na základě novelizace provedené zákonem č. 455/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Citovaná ustanovení obsahují pravidla hmotněprávní, procesní postup je upraven v § 113–114b zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[17] Taxativní výčet osob, jichž se snížení starobního důchodu týká, tj. osob, které lze pro účely zákona o důchodovém pojištění považovat za *představitelů komunistického režimu*, je uveden v § 67d. Odstavec 1 citovaného ustanovení obsahuje výčet pozitivní, odstavec 2 naopak vymezuje skupinu osob, na něž se úprava nevztahuje – zejména osoby, které sice po určitou dobu vykonávaly činnost ve prospěch komunistického režimu, ale později proti němu aktivně vystupovaly, popřípadě osoby, které se po pádu režimu osvědčily (rearestace vojáků z povolání). Podle § 67 odst. 1 písm. b) zákona je představitelem komunistického režimu i osoba, která byla v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 „*vedoucím tajemníkem krajských, okresních nebo obvodních výborů Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska*.“

[18] Podle § 67d odst. 3 zákona o důchodovém pojištění je podmínkou snížení procentní výměry starobního důchodu zařazení dotčené osoby do seznamu představitelů

pokračování

vypracovaného Ústavem pro studium totalitních režimů. V § 67e a § 67f poté citovaný zákon stanoví rozsah snížení starobního důchodu (300 Kč za každý byt započatý rok, v němž byla dotčená osoba představitelem komunistického režimu), jakož i pravidla pro určení okamžiku, od něhož ke snížení důchodu dochází. Současně zákon stanoví dolní hranici, pod kterou nelze starobní důchod snížit.

[19] V nyní posuzované věci stěžovatel nikterak nezpochybňuje skutkový stav, tzn. zejména nečiní sporným, že byl v období od dubna 1988 do 17. 11. 1989 představitelem komunistického režimu ve smyslu § 67d odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, neboť působil jako vedoucí tajemník Městského výboru Komunistické strany Československa Brno. V rámci své argumentace nezpochybňuje splnění jakýchkoliv dalších zákonných předpokladů pro snížení starobního důchodu a neohrazuje se ani vůči rozsahu snížení důchodu. Veškeré jeho námitky se v zásadě upínají k otázce ústavní konformity aplikované právní úpravy a ke zpochybnění způsobu, jak se s touto otázkou vypořádal městský soud. Krom nezákonnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přitom namítá i jeho dílčí nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[20] Nejprve se soud zabýval vytýkanou (částečnou) nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť se jedná o vadu, k níž by musel přihlédnout i z úřední povinnosti a pro niž by byl zpravidla nucen rozsudek městského soudu zrušit.

[21] Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69, č. 2065/2010 Sb. NSS). Bohatá rozhodovací praxe se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[22] V posuzované věci Nejvyšší správní soud žádné takové vady napadeného rozsudku neshledal. Z jeho odůvodnění je patrné, jak o věci soud smýšlel a proč nepovažoval žalobní argumentaci stěžovatele za opodstatněnou. Vytýká-li pak stěžovatel městskému soudu, že se nedostatečně vypořádal s námitkou zásahu do jeho vlastnického práva, kasační soud k tomu uvádí, že kvalita žaloby a míra konkretizace žalobních bodů do značné míry předurčuje i rozsah, v jakém se účastníku řízení dostane na jeho výhrady odpovědi. Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel v žalobě žádnou podrobnější argumentaci stran porušení čl. 11 Listiny nepředestřel. Za jedinou relevantní pasáž ve vztahu k tvrzenému zásahu do vlastnického práva lze považovat odstavec 6 žaloby, v níž uvedl: „Tímto bylo významně zasaženo do legitimního očekávání žalobce, neboť došlo retroaktivně ke snížení již existující výše

přiznaného důchodu, čímž došlo rovněž k zásahu do vlastnického práva žalobce. Takovýto postup je zcela v rozporu se základními principy právního státu.“ S ohledem na způsob, jakým stěžovatel svoji námitku formuloval, jakož i na její obecnost, se jeví reakce městského soudu, který se podrobněji nezabýval výkladem čl. 11 Listiny, ale zaměřil svoji pozornost především na otázku retroaktivity a legitimního očekávání, jako zcela dostačující. Ostatně institut legitimního očekávání byl původně spjat toliko s majetkovými právy (srov. rozsudek ESLP ze dne 14. 2. 2008, Glaser proti České republice, bod 52 a v něm podaný výklad čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, blíže viz Langášek, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In Neckář, J. a kol. Dny práva. Brno: Masarykova univerzita 2008, str. 1852-1860), takže závěry městského soudu týkající se legitimního očekávání se logicky vztahují k porušení vlastnického práva. Lze tedy učinit dílčí závěr, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[23] Jedná-li se o zbylé kasační námitky, Nejvyšší správní soud se v první řadě vyjádří k tvrzení stěžovatele, že městský soud měl povinnost postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložit věc Ústavnímu soudu.

[24] Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy: *„Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.“*

[25] Podle čl. 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: *„Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“*

[26] Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy: *„Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“*

[27] Již ze samotného jazykového výkladu posledně citovaného ustanovení je patrné, že soud není při posuzování, zda existuje důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu, vázán návrhem účastníka řízení. Je na dotčeném soudu, aby si sám předběžně posoudil, zda shledává zákon, jehož by mělo být při rozhodnutí věci použito, za rozporný s ústavním pořádkem či nikoliv. S tím nicméně souvisí povinnost soudu vtisknout příslušné úvahy (namítal-li rozpor s ústavním pořádkem účastník řízení) do odůvodnění svého rozhodnutí. Podrobněji se této otázce věnoval v napadeném rozsudku i městský soud, který poukázal rovněž na obsah komentářové literatury, z níž vyplývají totožné závěry (viz body 24 a 29 přezkoumávaného rozsudku). Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné opakovat již jednou vyřčené a pouze ve stručnosti shrnuje, že městský soud postupoval v souladu s právními předpisy, neboť si o ústavní konformitě relevantních ustanovení zákona o důchodovém pojištění učinil vlastní úsudek a své úvahy přestřel v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku. Námitku, že byl městský soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy tedy považuje kasační soud za nedůvodnou.

[28] Stěžejní část kasační stížnosti se pak týká namítané rozpornosti právní úpravy snížení starobního důchodu některým představitelům komunistického režimu s ústavním pořádkem. Stěžovatel argumentuje především porušením rovnosti ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, nepřípustnou retroaktivitou zákona a zásahem do legitimního očekávání, potažmo vlastnického práva.

pokračování

[29] Podle čl. 1 Listiny: „*Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*“

[30] Podle čl. 3 odst. 1 Listiny: „*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*“

[31] Podle čl. 11 odst. 1 Listiny: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*“

[32] Podle čl. 30 odst. 1 Listiny: „*Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*“ Podle odst. 3 tohoto článku pak „*[p]odrobnosti stanoví zákon.*“

[33] Podle čl. 41 odst. 1 Listiny: „*Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*“

[34] Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci zabývá snížením starobního důchodu, který je nepochybně nárokem chráněným na ústavněprávní úrovni čl. 30 odst. 1 Listiny, jenž zakotvuje právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Vzhledem k tomu, že však stěžovatel porušení čl. 30 Listiny nenamítá, nebude se soud na tomto místě uvedenou otázkou zevrubněji zabírat.

[35] Stěžovatel spatřuje protiústavnost posuzované právní úpravy (§ 67d–67g zákona o důchodovém pojištění) v prvé řadě v tom, že se dle jeho mínění jedná o porušení rovnosti ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

[36] Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti setrvale zdůrazňuje, že princip rovnosti je relativní kategorií, která nevyžaduje absolutní stejnost práv, ale vylučuje neodůvodněné rozdíly v zacházení mezi subjekty ve srovnatelné situaci. Právní rozlišování je přípustné (a může být i žádoucí), pokud není projevem libovůle a má objektivní a rozumné důvody (srov. např. nálezy ze dne 17. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93, ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, či ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13).

[37] Záruky rovnosti jsou v Listině zakotveny v čl. 1 a v čl. 3 odst. 1. Zatímco čl. 1 Listiny je koncipován obecněji jako záruka neakcesorické rovnosti v důstojnosti a v právech, v souvislosti s čl. 3 odst. 1 Ústavní soud hovoří o rovnosti akcesorické, která v sobě zahrnuje zákaz odlišného zacházení na základě „zakázaných“ důvodů, a to při výkonu některého ze základních práv. V novější judikatuře pak Ústavní soud dovodil, že striktní rozlišování akcesorické a neakcesorické rovnosti nemá v řízení o kontrole právních předpisů zásadní význam, neboť všechny námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně „pokryty“ čl. 1 Listiny, jehož dosah je z povahy věci širší (viz nálezy ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, či ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/17). V již citovaném nálezu

sp. zn. Pl. ÚS 18/15 současně vysvětlil, že „*Intenzita ústavního přezkumu pak není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým bude zejména důvod odlišného zacházení, tj. stanovený rozlišovací znak (např. rasa, pohlaví, národnost, původ, věk, vyznání, majetek) a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. (...) Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých (suspect classification), resp. důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace (např. výše příjmu v daňovém zákonodárství), byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva (...) bude intenzita ústavního přezkumu nízká.*“

[38] Ze zde uvedeného tedy vyplývá, že při posuzování, zda určitý právní předpis zakládá nerovné zacházení, které by bylo rozporné s čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny, se intenzita soudního přezkumu odvíjí od důvodu rozlišování. Jedná-li se o některý z podezřelých důvodů (tzn. na základě některé z charakteristik vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 Listiny či na základě jiného obdobného důvodu), budou nároky kladené na zdůvodnění odlišného zacházení velmi vysoké. Naopak, v případě rozlišovacího kritéria, které je ve své podstatě neutrální či není *a priori* problematické, postačí posoudit, zda má právní úprava legitimní cíl a sporná ustanovení jsou schopná jej dosáhnout. Zákonodárcem zvolené řešení nemusí být v takovém případě nutně tím nejvhodnějším, ale postačí, pokud má racionální vztah ke stanovenému cíli (krom judikatury citované v bodě [37] viz rovněž nálezy ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, či ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07).

[39] V opakovaně citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17 shrnul Ústavní soud jednotlivé kroky při posuzování, zda nedošlo k porušení rovného zacházení, do zjednodušeného testu, podle něhož je třeba si zodpovědět následující otázky: (1) Jedná se o různé subjekty ve stejné nebo srovnatelné situaci? (2) Je s těmito subjekty zacházeno rozdílně? (3) Je odlišné zacházení danému subjektu k tíži? (4) Je posuzované zacházení projevem libovůle, nebo má legitimní cíl a napadená ustanovení jsou s to jej dosáhnout?

[40] V nyní posuzované věci dospěl městský soud k závěru, že dotčená ustanovení zákona o důchodovém pojištění nezakládají nepřípustné nerovné zacházení. Konstatoval, že k rozlišování nedochází na základě žádné z chráněných charakteristik vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 Listiny a při hodnocení sporné právní úpravy vycházel ze zjednodušeného testu popsání v předchozím bodu tohoto rozsudku. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[41] Předně souhlasí s tím, že neexistuje důvod, pro který by bylo třeba vycházet z přísnějšího testu proporcionality (čehož se domáhá v kasační stížnosti stěžovatel), neboť právní úprava snižování důchodů některým představitelům komunistického režimu není založena na rozlišování na základě žádného z podezřelých důvodů. Takovými důvody jsou primárně charakteristiky vyjmenované v čl. 3 odst. 1 Listiny, tzn. pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, či rod. Hovoří-li pak citované ustanovení dále o tzv. *jiném postavení*, Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 uvedl, že tento

pokračování

pojem „*má zahrnovat pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněným, nikoli jakoukoli myslitelnou situaci. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou např. víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech, či osobní charakteristice, kterou si jedinec nemůže zvolit, jako jsou např. pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení.*“

[42] Nyní posuzovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění nedopadají na všechny osoby, které byly před 17. 11. 1989 členy komunistické strany, ale pouze na její vrcholné představitele a stěžejní členy jejího (nejen politického) aparátu. Jedná se tedy o osoby, které působily na klíčových pozicích (zákonodárných, výkonných, soudních atd.), a to ať již na úrovni celostátní, či na úrovni nižších územních celků (krajské, okresní apod.). Za zvolené kritérium rozlišování tak lze označit výkon určité (dostatečně vysoké) funkce v rámci mocenského aparátu komunistického režimu, což nelze považovat za hledisko rozlišování, které by bylo jakkoliv podezřelé. Právě naopak, pokud Česká republika jako demokratický právní stát již v minulosti deklarovala, že komunistický režim považuje za protiprávní, zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný [viz § 2 zákona č. 198/1993 Sb., zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“], považuje Nejvyšší správní soud skutečnost, že se některé osoby na udržování tohoto režimu v zásadní míře podílely, za legitimní rozlišovací znak (obdobné kritérium odlišení ústavní soud akceptoval např. v nálezu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, který se týkal výsluhového příspěvku u vojáků z povolání náležejících k politickému aparátu či tajným službám před 17. 11. 1989).

[43] Pokud se pak jedná o samotnou aplikaci zjednodušeného testu (viz bod [39] tohoto rozsudku), nemá zde Nejvyšší správní soud městskému soudu co vytknout. Odpovědi na první tři otázky (tzn. jestli se jedná o subjekty v témže či podobném postavení, jestli dochází k odlišnému zacházení a jestli je takové zacházení subjektu k tíži) jsou nasnadě. Není pochyb o tom, že zákonodárce z osob, které splňují či již v minulosti splnily podmínky pro přiznání starobního důchodu (tzn. jedná se o subjekty ve srovnatelném postavení) vyčlenil jednu skupinu, s níž zachází jiným, a to znevýhodňujícím způsobem – snižuje jim procentní výměru starobního důchodu. Zbývá tak pouze posoudit, zda si zákonodárce nepočínal svévolně, zda má stanovená právní úprava legitimní cíl a zda lze vytyčeného cíle prostřednictvím sporných ustanovení dosáhnout. Městský soud v této souvislosti vycházel především z odůvodnění pozměňovacího návrhu k zákonu č. 455/2022 Sb., který předložil ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka (text pozměňovacího návrhu včetně odůvodnění je dostupný na www.psp.cz).

[44] Na počátku navrhované právní úpravy stála myšlenka, že za účelem nastolení elementární sociální spravedlnosti v rámci vyrovnání s totalitní minulostí je nezbytné zajistit, aby osoby, které působily na klíčových pozicích v rámci komunistického aparátu, nečerpaly nepřiměřené a společensky neobhajitelné výhody v oblasti důchodového pojištění. Z odůvodnění pozměňovacího návrhu je nicméně patrné, že jeho zpracovatelé byli vedeni snahou zvolit takové řešení, které nebude přespříliš radikální a bude šetřit podstatu práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Z tohoto důvodu také odmítli inspiraci tehdejší slovenskou právní úpravou (dnes již zrušený zákon č. 283/2021 Z.z., o odobratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu), která byla shledána

problematickou a potenciálně protiústavní. V konečném důsledku má proto snížení procentní výměry starobního důchodu vybraným nejvýznamnějším představitelům komunistického režimu představovat spíše symbolické gesto.

[45] Tento cíl považuje kasační soud ve shodě s městským soudem za zcela legitimní a s ohledem na nutnost vyrovnání se s dřívějším nedemokratickým režimem za naprosto přirozený a žádoucí. Nejedná se ostatně o snahu nikterak ojedinělou. Obdobné právní úpravy totiž přijaly i jiné postkomunistické evropské země, přičemž některé z těchto úprav byly podrobeny kontrole ze strany Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který uznal právo státu vypořádat se s komunistickou minulostí a snížit důchodové dávky představitelům komunistického režimu (např. rozsudek ve věci Cichopek proti Polsku ze dne 14. 5. 2013, č. 15189/10, nebo rozsudek ve věci Lessing a Reichelt proti Spolkové republice Německo ze dne 16. 10. 2012, č. 49646/10). Ve věci Cichopek proti Polsku nadto ESLP doplnil, že vypořádání se s minulým režimem je natolik komplexní a rozsáhlý úkol (který nadto každá dotčená země řešila s ohledem na vlastní zkušenost jiným způsobem), že nelze určit časový rámec, v němž by měl být tento proces ukončen. Proto ani skutečnost, že zákon snižující důchody představitelům komunistického režimu daná země přijala až se značným časovým odstupem (v odkazované věci 20 let po změně režimu), nic neubírá na jeho legitimitě. V této souvislosti rovněž ESLP podotkl, že pro dotčené osoby je pozdější přijetí zákona naopak výhodné, neboť mohly po celou dobu až do přijetí příslušného zákona pobírat důchod v plné výši.

[46] Kasační soud tedy považuje za nesporné, že existuje legitimní cíl, který přijetí dotčené právní úpravy ospravedlňoval. Současně má za splněnou i navazující podmínku, a to že snížení starobního důchodu osobám, které tvořily oporu komunistického režimu a udržovaly jej v chodu, je způsobilé tohoto cíle dosáhnout. V této souvislosti připomíná rovněž již vícekrát citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 9/95, v němž Ústavní soud zdůraznil, že se jeví jako nemorální, aby stát z veřejných prostředků, na něž přispívají všichni občané (včetně těch, které minulý režim perzekvoval), vynakládal finanční prostředky na finanční výhody (výsluhový příspěvek) pro opory komunistického režimu. I v nyní projednávané věci se jedná o rozdělování veřejných prostředků, přičemž se vychází také z toho, že osoby, které působily ve významných funkcích v rámci komunistického aparátu, dosahovaly výdělků, které byly mnohdy nadprůměrné, či minimálně podstatně vyšší oproti osobám, které proti režimu aktivně vystupovaly a které ostatně v určitých krajních případech ani žádnou výdělečnou činnost vykonávat nemohly. Na to také zákonodárce již v minulosti reagoval přijetím zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, který odpůrcům komunistického zřízení zajistil příslušné dorovnání důchodů. Jeví se tedy jako naprosto logické a ospravedlnitelné, pakliže nyní stát na straně druhé důchody představitelů dřívějšího nedemokratického režimu zkrátí takovým způsobem, aby jim z podpory tohoto režimu nadále neplynuly nadměrné výhody (vyšší důchody).

[47] Zvolené řešení není ani nikterak excesivní či svévolné, neboť se týká jen poměrně úzkého okruhu těch nejvýznamnějších představitelů a současně se při stanovení výše důchodu i nadále započítávají roky, během nichž dotčené osoby vykonávaly činnost ve prospěch komunistického režimu. Za toto období dochází pouze k určitému (nikoliv razantnímu) snížení procentní výměry – 300 Kč za každý započatý rok. Současně zákon stanoví dolní hranici, pod níž nemůže procentní výměra klesnout (způsob stanovení této

pokračování

částky lze nalézt v § 67e–67fa zákona o důchodovém pojištění, pro rok 2024 se kupříkladu jednalo o částku 14 274 Kč – v podrobnostech viz LANG, R., VOŘÍŠEK, V., PELIKÁNOVÁ, H., PIKOROVÁ, G., HOLEČKOVÁ, R. *Zákon o důchodovém pojištění. Komentář*. § 67fa, dostupné z: www.aspi.cz). Městský soud se v této souvislosti obrátil na ředitele odboru sociálního pojištění Ministerstva práce a sociálních věcí, z jehož vyjádření vyplynulo, že snížení se dosud dotklo 123 osob, přičemž nejvyšší částka snížení činila 7 075 Kč měsíčně, nejnižší pak 35 Kč měsíčně. Průměrná výše důchodu dotčených osob po snížení činila 23 973 Kč měsíčně (pro srovnání, podle veřejně dostupných dat Českého statistického ústavu dosahoval v roce 2024 průměrný důchod v ČR částky 20 736 Kč, viz www.csu.gov.cz)

[48] Nejvyšší správní soud připomíná, že jelikož se v posuzované věci nejedná o rozlišování na základě některé ze „zakázaných“ charakteristik, požívá zákonodárce poměrně značné volnosti ohledně způsobu, jakým vytyčeného cíle dosáhne. Úkolem soudů je pouze eliminovat naprostou iracionalitu právní úpravy, nikoliv hledat nejvhodnější řešení. Prostor pro uvážení zákonodárce je o to větší, že se jedná o oblast sociálního zabezpečení (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04). Ústavní soud setrvalé judikuje (viz např. nález ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08), že při ústavní kontrole ve vztahu k právům vyjmenovaným v čl. 41 odst. 1 Listiny je podstatné rozlišovat, zda sporná ustanovení právního předpisu zasahují do samotného esenciálního základu (minimálního standardu) základního práva, či nikoliv. Od toho se odvíjí i intenzita prováděného přezkumu. V právě souzené věci není pochyb o tom, že zákonodárce do jádra základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení nezasáhl. Zákon o důchodovém pojištění obsahuje záruky, aby výše důchodu ani po snížení neklesla pod určitou hranici a aby se tak dotčená osoba nedostala do situace, kdy by ztratila prostředky k obživě.

[49] Pokud se jedná o odkaz stěžovatele na nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, který se týkal ústavní kontroly zákona o protiprávnosti komunistického režimu, shledává jej Nejvyšší správní soud zcela mimoběžným. Předně stěžovatel odkazovaný nález značně dezinterpretuje, neboť jeho jednotlivé pasáže vytrhává z kontextu, v němž jich Ústavní soud použil. Hovořil-li jmenovaný soud o tom, že první část posuzovaného zákona je toliko morálně-politickým stanoviskem českého Parlamentu, odmítl tím jako nepodložené obavy navrhovatelů, že by tyto normy měly představovat základ pro trestněprávní postih představitelů komunistického režimu. Jedná se však o hodnocení, které je pro posuzovanou věc naprosto irelevantní, neboť se mýlí s její podstatou. Nadto, jak již správně uvedl městský soud, nevýhodný výpočet důchodu nelze považovat za trest ve smyslu čl. 7 Úmluvy, což potvrdil i ESLP ve věci Lessing a Reichelt proti Spolkové republice Německo.

[50] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že dotčená ustanovení zákona o důchodovém pojištění nepovažuje za rozporná s čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny.

[51] Další kasační bod se týkal otázky retroaktivity. Stěžovatel se vymezil vůči argumentaci městského soudu, který dospěl k závěru, že se v souzené věci jedná o retroaktivitu nepravou, která není obecně nepřipustná.

[52] Ústavní soud v již opakovaně citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/95 shrnul, že „[p]rávní věda rozeznává retroaktivitu pravou a nepravou. Pravá retroaktivita zahrnuje

případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem, a to až do doby účinnosti práva nového. Po její účinnosti se však řídí právem novým[.] (...) Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo možné novou úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti. Nelze však vyloučit novou úpravu právních následků určitého právního vztahu dříve vzniklého působící ex nunc (...). Aby se jednalo o retroaktivitu, musel by zákon odejmout (resp. zrušit) nárok na výsluhový příspěvek zpětně, ke dni jeho přiznání, přičemž by již vyplacené částky musely být vráceny.“ Tyto závěry jsou přenositelné i na nyní projednávanou věc. Pakliže se úprava obsažená v § 67d a násl. zákona o důchodovém pojištění nikterak nedotýká samotného vzniku nároku na starobní důchod a neodebírání již přiznanou dávku zpětně, ale snižuje ji pouze do budoucna, nemůže se jednat o pravou retroaktivitu.

[53] Ústavní soud nicméně v rámci své rozhodovací činnosti dovodil (viz např. nález ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 47/23), že i když „napadená úprava nemá účinky pravé retroaktivity, ústavní přezkum se tímto zjištěním nevyčerpává. Právní jistota jednotlivce může být dotčena i jinými, méně intenzivními zásahy. Jedním z takových je zásah do legitimního očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu. Tento pojem představuje zvláštní typ důvěry jednotlivce v právní řád, jež má povahu základního práva chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02; Pl. ÚS 30/23, bod 139).“ Obdobně v kasační stížnosti argumentuje i stěžovatel, který tvrdí, že v důsledku dotčené právní úpravy dochází k zásahu do jeho legitimního očekávání a tím i vlastnického práva.

[54] Ústavní soud tedy (v návaznosti na judikaturu ESLP) připouští, že legitimní očekávání ve vztahu k nabytí konkrétního majetku představuje hodnotu chráněnou ústavním pořádkem. Jedná se však o autonomní pojem, který nelze ztotožňovat s důvěrou jednotlivce v právní řád a předvídatelnost práva (viz nález ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23). Podle judikatury ESLP přitom mohou pod ochranu legitimního očekávání majetku spadat i sociální dávky, včetně důchodů (rozsudek velkého senátu ve věci *Stec* a ostatní proti Spojenému království ze dne 6. 7. 2005, č. 65731/01, rozsudek ve věci *Valkov* a ostatní proti Bulharsku ze dne 25. 10. 2011, č. 2033/04). To však ještě neznamená, že by bylo možné ochranu vlastnického práva, pokud se jedná o legitimní očekávání ve vztahu k nabytí určitého majetku, chápat tak široce, že by znemožňovala snížení přiznaného důchodu. Ostatně namítaným porušením čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě se ESLP zabýval i ve výše citovaném rozsudku ve věci *Cichopek*, v němž konstatoval, že o porušení práva na ochranu vlastnictví by se zpravidla jednalo tehdy, pokud by znamenalo úplnou ztrátu prostředků k obživě, v případě rozumného a přiměřeného snížení však nikoliv (obdobně též rozsudek ve věci *Schwengel* proti Německu ze dne 3. 2. 2000, stížnost č. 52442/99). V posuzované věci již kasační soud vysvětlil, že si zákonodárce nepočínal svévolně a nezasáhl do samotného jádra práva na hmotné zabezpečení ve stáří. Stěžovateli i nadále náleží starobní důchod a k jeho snížení došlo pouze v malém rozsahu a výhradně do budoucna. Posuzovaná právní úprava přitom obsahuje obecné záruky, které zajistí, že ani ve vztahu k jiným osobám, jichž se právní úprava dotýká, nebude mít za následek nemožnost zajistit základní životní potřeby a ve většině případů budou důchody

pokračování

uvedených osob stále minimálně průměrné (viz data evidovaná Ministerstvem práce a sociálních věcí – bod [47] tohoto rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[56] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel, jakožto neúspěšný účastník, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná sice v řízení úspěšná byla, právo na náhradu nákladů řízení však podle citovaného ustanovení nemá.

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

V Brně dne 16. září 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu