



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašiny, soudkyně Mgr. Lenky Krupíckové a soudce Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **F. C.**, zastoupený Mgr. Dušanem Havlenou, advokátem se sídlem Nad Vdovečkem 1206, Blatná, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2024, č. j. X, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 6. 2025, č. j. 35 Ad 13/2024-19,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2024. Tímto rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 88 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci“), zamítla námitky žalobce a potvrdila svoje rozhodnutí vydané v prvním stupni ze dne 1. 11. 2023.

[2] Uvedeným rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o starobní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Žalovaná vycházela ze skutečnosti, že důchodový

věk žalobce činí vzhledem k jeho datu narození 64 let a 8 měsíců, ke dni 3. 11. 2023, od něhož žádá přiznání starobního důchodu, dosáhl věku 60 let. Do dosažení důchodového věku mu tak k tomuto datu chybí více než 3 roky, takže nesplňuje jednu z hmotně-právních podmínek pro vznik nároku na dávku.

[3] Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujících skutečností. Žalobce podal dne 19. 7. 2023 u OSSZ Klatovy žádost o starobní důchod před dosažením důchodového věku s datem přiznání 3. 11. 2023. V době mezi podáním žádosti a datem, k němuž měl být důchod přiznán, došlo zákonem č. 270/2023 Sb. ke změně zákona o důchodovém pojištění a s účinností ode dne 1. 10. 2023 se v ustanovení § 31 tohoto zákona změnila věková podmínka pro vznik nároku na dávku. Podle přechodného ustanovení čl. II, bodu 1 zákona č. 270/2023 Sb. dopadala na posouzení žádosti žalobce nová právní úprava.

[4] Krajský soud se musel vypořádat především s námitkou žalobce, že žalovaná nemohla postupovat podle nové (pro žalobce nevýhodné) právní úpravy, neboť takový postup je v rozporu s principem zákazu retroaktivity. O věci měla dle jeho názoru rozhodnout podle právní úpravy účinné v době podání žádosti.

[5] K tomu krajský soud předeslal, že podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 30. 9. 2023 měl pojištěnec nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění stanovenou podle § 29 odst. 1 nebo § 29 odst. 3 písm. a) a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše (a) 3 roky, pokud jeho důchodový věk je nižší než 63 let, (b) **5 roků, pokud jeho důchodový věk činí alespoň 63 let a dosáhl věku alespoň 60 let.**

[6] Podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném od 1. 10. 2023 má pojištěnec nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal potřebnou dobu pojištění stanovenou v § 29 odst. 1 nebo § 29 odst. 3 písm. a) a **do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše 3 roky.**

[7] Podle § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění se starobní důchod podle odstavce 1 přizná nejdříve ode dne podání žádosti o přiznání tohoto důchodu. **Za den vzniku nároku na starobní důchod podle odstavce 1 se považuje den, od něhož je tento důchod přiznán.**

[8] Podle čl. II. bodu 1 zákona č. 270/2023 Sb. se o nárocích na důchody, které vznikly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před tímto dnem, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, rozhodne podle právních předpisů účinných před tímto dnem.

[9] Podle krajského soudu, nabyl-li zákon č. 270/2023 Sb. účinnosti předtím, než žalovaná rozhodla o žádosti žalobce, pak není ve věci není relevantní, kdy tuto žádost podal. Podstatné je, kdy mu vznikl nárok na dávku. Ten mu nevznikl přede dnem 1. 10. 2023, tedy přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Žalobci mohl nárok na

pokračování

předčasný starobní důchod podle § 31 odst. 1 zákona o důchodového pojištění vzniknout nejdříve ke dni 3. 11. 2023, kdy dovršil věku 60 let. Na jeho případ proto nedopadá čl. II, bod 1 zákona č. 270/2023 Sb., protože ten se týká jen nároků na důchody, které vznikly do 30. 9. 2023.

[10] Ke stěžejní námitce žalobce pak krajský soud uvedl, že k porušení zákazu retroaktivity v jeho případě nedošlo. Žalobci nevznikl nárok na předčasný starobní důchod ani v době, kdy nárok uplatnil, ani k datu, od něhož přiznání důchodu požadoval. Ke změně podmínek pro vznik nároku na dávku došlo ještě předtím, než mohl žalobci nárok teoreticky vzniknout. Žalobci tedy nebyl odebrán nárok vzniklý v mezidobí od podání žádosti do data přiznání dávky, pouze byly upraveny podmínky pro jeho přiznání, a to *pro futuro*. K tomu soud zdůraznil, že samotné podání žádosti nijak nefixuje podmínky vzniku nároku do budoucna, jejich splnění je totiž nutno zásadně posuzovat podle právní úpravy účinné ke dni, k němuž by měl nárok podle žádosti vzniknout. Rozhodnutí žalované proto vyhodnotil jako zákonné.

[11] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatel setrval na svém právním názoru prezentovaném v řízení o žalobě a má nadále zato, že žalovaný rozhodl o žádosti negativně v důsledku porušení zákazu retroaktivity. K tomu dodal, že žádost o dávku podal dne 19. 7. 2023 a od té doby v podstatě čekal na rozhodnutí ve věci. Ke změně právní úpravy došlo ke dni 1. 10. 2023, v té době však žádost stále nebyla vyřízena. Stěžovatel byl v podstatě odkázán na to, zda pracovnice OSSZ Klatovy stihne jeho žádost včas vyřídit či nikoliv. Od podání žádosti do účinnosti nového zákona uběhly více než dva měsíce, aniž bylo o důchodu rozhodnuto. Pokud by žalovaná o žádosti rozhodla včas, k této situaci by nedošlo.

[12] Zamítnutí žádosti o předčasný starobní důchod má přitom na stěžovatele fatální dopad, neboť v očekávání důchodu a po ujišťování ze strany pracovnice OSSZ Klatovy ukončil zaměstnání, nemá příjem, vznikl mu velký dluh na zdravotním pojištění a situaci zvládá pouze s pomocí rodiny. Je proto toho názoru, že jeho žádost měla být posuzována podle předpisů účinných v době jejího podání, neboť žalovanou zvoleným řešením je zasaženo do jeho ústavně zaručených práv, konkrétně do práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 Listiny základních práv a svobod a dále do práva na předvídatelný, srozumitelný a nediskriminační postup podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud pak podle stěžovatele pochybil, pokud postup žalované aproboval. Stěžovatel proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná plně souhlasila se závěry napadeného rozsudku. K tomu dodala, že legisvakantní lhůta zákona č. 270/2023 Sb., byla skutečně velmi krátká a žadatelům o předčasný starobní důchod mohla způsobit v životě potíže, nicméně ani za této situace nelze právnímu názoru stěžovatele přisvědčit. V této souvislosti žalovaná poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (ke snížení mimořádné valorizace), v němž soud v bodu 169 uvedl, že na neměnnost právního řádu se nelze spolehnout. V dalších pasážích pak připomněl, že podoba systému důchodového pojištění, jakož i konsolidace veřejných financí závisí na politickém

rozhodnutí, nikoliv na moci soudní. Konečná podoba obojího bude vždy výsledkem konkrétní politiky a předmětem úpravy zákonodárcem. Z pohledu Ústavního soudu je však podstatné zejména to, aby v důsledku uskutečňování této politiky nedošlo k podkročení esenciální podstaty tohoto základního práva. Tento požadavek byl dle názoru žalované splněn i v projednávané věci. Žalovaná k tomu dále uvedla, že není oprávněna měnit vůli zákonodárce a svévolně upravovat přechodná ustanovení zákona č. 270/2023 Sb., či vytvářet nová. Navrhla proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[14] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k přezkoumání napadeného rozsudku z hlediska uplatněných stížnostních bodů, musel posoudit otázku přijatelnosti kasační stížnosti.

[15] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.

[16] Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti byla poprvé formulována v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39. Kasační stížnost je přijatelná, pokud Nejvyšší správní soud považuje za potřebné a) vyslovit svůj názor k zásadní právní otázce, b) sjednotit doposud rozdílnou judikaturu krajských soudů, c) provést tzv. judikatorní odklon, eventuálně za d) napravit zásadní pochybení krajského soudu, jež mohlo mít citelný dopad do hmotně-právního postavení účastníků.

[17] V projednávané věci stěžovatel neuvedl, v čem spatřuje přijatelnost své kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud však shledává za potřebné vyjádřit se k právní otázce výkladu a aplikace příslušných ustanovení zákona č. 270/2023 Sb. Kasační stížnost proto shledal přijatelnou.

[18] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněného stížnostního bodu, neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, podstatou věci bylo pouze posouzení právní otázky, zda měl být nárok na předčasný starobní důchod stěžovatele posouzen podle § 31 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 30. 9. 2023, anebo ve znění po tomto datu.

[19] Úvodem je třeba předeslat, že ohledně právní argumentace k této otázce není kasační stížnost příliš srozumitelná a výtky stěžovatele směřují spíše k samotné právní úpravě a okolnostem přijetí zákona č. 270/2023 Sb., než k tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku či rozhodnutí žalované.

[20] Ohledně problémů spojených s přijetím zákona č. 270/2023 Sb. proto Nejvyšší správní soud poukazuje především na nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 47/23, který tento zákon podrobil na základě návrhu skupiny poslanců testu ústavnosti. V nálezu lze nalézt vyčerpávající odpověď na prakticky všechny podstatné námitky uplatněné stěžovatelem, neboť poslanci vznášeli vůči zákonu věcně obdobné námitky jako on v projednávané věci. Ve svém návrhu tvrdili, že právní úprava zasáhla do

pokračování

legitimního očekávání pojištěnců, a to zejména těch, kteří přede dnem nabytí účinnosti novely zákona o důchodovém pojištění již splňovali podmínky pro odchod do předčasného starobního důchodu, avšak doposud o něj nepožádali, přičemž s účinností novely podmínky splňovat přestali.

[21] Ústavní soud se však věnoval více variantám vzniku nároku, případu stěžovatele se dotýká jeho úvaha uvedená pro tzv. druhou modelovou situaci pod bodem VIII, c. 2 a blíže rozebraná v bodech d.2 a d.3. V uvedených pasážích uvedl, že právní jistota jednotlivce může být dotčena zásahem do legitimního očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu (k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). 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). Pod ochranu legitimního očekávání nabytí majetku pak mohou podle judikatury ESLP 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, § 54; rozsudek ve věci *Valkov a ostatní* proti Bulharsku ze dne 25. 10. 2011, č. 2033/04, § 84). Právní úprava, ze které plynou nároky na sociální dávky, tedy spadá do oblasti působnosti čl. 1 Dodatkového protokolu (rozhodnutí ve věci *Žegarac a ostatní* proti Srbsku ze dne 17. 1. 2023, č. 54805/15, § 79). Změna podmínek pro výplatu určité sociální dávky však sama o sobě nezakládá zásah do legitimního očekávání nabytí majetku.

[22] K tomu je třeba zdůraznit, že posouzení legitimního očekávání nabytí majetku probíhá ve dvou krocích: nejprve je třeba určit, zda vůbec vzniklo, a teprve následně zkoumat, zda zásahem do něj došlo k porušení práv chráněných čl. 1 Dodatkového protokolu. Tyto dva kroky je nutno důsledně odlišovat. Přitom již v prvním kroku vnímá ESLP legitimní očekávání nabytí majetku úžeji, než se může jevit z izolovaných citací z judikatury. K jeho existenci je zapotřebí, aby jednotlivec disponoval konkrétním, vymahatelným a jasně založeným, tedy dostatečně "hmatatelným" právem či nárokem. Zároveň tu musí být okolnost, že jednotlivec měl důvěru v určitý právní akt, který mu majetek již do určité míry přiznal. ESLP navíc zejména ve vztahu k sociálním dávkám přikládá značnou váhu konkrétním skutkovým okolnostem, především tehdy, je-li příjemce na čerpání dávek existenčně závislý. I pokud jsou tyto přísné podmínky pro vznik legitimního očekávání splněny, musí být případný zásah do něj posouzen ve druhém kroku z hlediska přípustnosti.

[23] V projednávané věci však pojištěnci neměli žádné právo (tím méně nárok, jak bylo uvedeno výše), které by bylo možné považovat za legitimní očekávání nabytí konkrétního majetku. Nemohlo tak ani dojít k zásahu do práv chráněných čl. 1 Dodatkového protokolu.

[24] Ústavní soud k tomu dodal, že v daném případě se nejedná ani o nepřipustnou retroaktivitu. Napadená úprava od data své účinnosti primárně způsobila, že někteří pojištěnci, kteří doposud splňovali věkovou podmínku pro předčasný důchod, tuto podmínku splňovat dočasně přestali (než ji znovu splní podle nové přísnější právní úpravy). Jejich právní situace se tedy negativně změnila. Napadená úprava zasáhla do již započatého skutkového stavu a odňala naplnění jedné z podmínek pro přiznání

předčasného důchodu. Jedná se o vcelku typický projev nepravé retroaktivity, kdy nový předpis mění podmínky přiznání určitého nároku ještě před tím, než k jeho přiznání dojde. Jak bylo popsáno výše, samotné zpětné odebrání již naplněné věkové podmínky za pravou retroaktivitu považovat nelze (tím méně pak lze za zásah do práv považovat situaci, kdy věkovou podmínku žadatel o dávku nesplňoval v průběhu od podání žádosti do rozhodnutí o ní nikdy).

[25] Ústavní soud dále zdůraznil, že v posuzované věci jde o právo na předčasný starobní důchod, které je součástí základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Ani vzdáleně však nejde o právní úpravu, která by se dotýkala samotného jádra (podstaty a smyslu) tohoto základního práva. Důvěra v to, že se právní úprava předčasných důchodů do budoucna nezmění, požívá proto podle Ústavního soudu spíše nízké ochrany, a to rovněž s ohledem na její smysl a účel. Předčasné důchody nejsou standardním prodloužením doby řádného starobního důchodu a zákonodárce není povinen chránit dlouhodobé plány pojištěnců na vstup do předčasného důchodu. Právní úprava v oblasti důchodů obecně podléhá poměrně častým změnám, přičemž ani u těch řádných se na neměnnost právní úpravy nelze spoléhat (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 144). Tím spíše to platí pro důchody předčasné. Lze ostatně poukázat podpůrně i na to, že napadená úprava představuje návrat k dřívějšímu právnímu stavu, účinnému do přijetí novely zákona o důchodovém pojištění č. 220/2011 Sb.

[26] Ústavní soud se zabýval i situací, kdy pojištěnci před 1. 10. 2023 nesplňovali obě podmínky pro vznik nároku na předčasný důchod, ale měli o něj již požádáno s datem přiznání po 30. 9. 2023. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že nemíní zlehčovat určité obtíže, které mohly některým pojištěncům v této souvislosti vzniknout tím, že napadená úprava zmařila jejich plány. Mohlo jít ilustrativně o osobu, která v červnu 2023 plánovala odchod do předčasného důchodu s očekáváním, že od listopadu 2023 bude splňovat věkovou podmínku. Nová úprava však od září, resp. začátku října stanovila, že tuto možnost mít pojištěnec nebude. Jde o důsledek napadené úpravy, který je způsobilý vyvolat v životě jednotlivce jisté nepříjemnosti. To však neznamena, že je v právním státě nepřipustný. Jak Ústavní soud uvedl výše, téměř každá změna právní úpravy je přirozeně spojena se zásahy do důvěry v právo. Plánování odchodu do předčasného důchodu, a to navíc v momentě, kdy ještě pojištěnec ani nesplňuje podmínky pro vznik nároku (tedy nesplňuje minimálně dvě ze tří hmotněprávních podmínek nároku), nepožívá ústavněprávní ochrany.

[27] I přes nemožnost odejít do předčasného důchodu však pojištěncům zůstávají v případě potřeby (která vůbec nemusí nastat) zachovány jiné formy podpory. Ztráta zaměstnání krátce před dosažením řádného důchodového věku – situace, na kterou reaguje i institut předčasného důchodu – může vést k nároku na podporu v nezaměstnanosti. Ta má oproti předčasnému důchodu navíc tu výhodu, že se při splnění zákonných podmínek započítává jako náhradní doba pojištění, a tedy z dlouhodobého hlediska zvyšuje dávky starobního důchodu [§ 5 odst. 2 písm. a) zákona o důchodovém pojištění].

[28] Ústavní soud shrnul, že napadená úprava v druhé modelové situaci pojištěnců, kteří před účinností napadené úpravy nesplňovali věkovou podmínku, nemá protiústavní

pokračování

dopady. Otázkou, jak mají být posuzovány předběžné žádosti o přiznání předčasných důchodů, se Ústavní soud v abstraktním přezkumu nezabýval.

[29] Jak vyplývá z výše uvedeného, Nejvyššímu správnímu soudu zbývá zodpovědět už pouze jedinou námitku spočívající v tvrzení stěžovatele, že kdyby žalovaná rozhodla o jeho žádosti v zákonem stanovené lhůtě podle dosavadních předpisů, k upření nároku by nedošlo. Tento názor však soud nesdílí. K tomu, aby mohla být požadovaná dávka přiznána, je zapotřebí, aby žadatel splnil podmínky stanovené zákonem. Stěžovatel však v žádné fázi řízení od podání žádosti do rozhodnutí ve věci tyto podmínky nesplnil. I v případě, že by žalovaná rozhodla před 1. 10. 2023 o jeho žádosti podle dosavadních předpisů s datem přiznání předčasného starobního důchodu ode dne 3. 11. 2023, jak požadoval, nevedlo by to k trvalému přiznání dávky. Na věc by totiž dopadalo ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zákona o důchodovém pojištění (v důsledku změny právních předpisů by šlo o dávku neprávem přiznanou), a starobní důchod by tak musel být stěžovateli obratem odňat. Podle § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci, by pak musel vyplacenou částku důchodu vrátit, neboť odpovědnost za přeplatek je v tomto případě objektivní. Pracovnice OSSZ Klatovy tak postupovala správně, pokud vyčkala přijetí nové právní úpravy a ušetřila stěžovatele výše uvedených komplikací.

[30] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek je zákonný, kasační stížnost proti němu podanou proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[31] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, žalovaná ani v případě úspěchu nemá právo na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. března 2026

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu