



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **B. Z.**, zastoupené JUDr. Jiřím Králíkem, advokátem se sídlem Labská louka 650, Hradec Králové, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2012, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 9. 1. 2013, č. j. 52 Ad 7/2012 - 83,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti
- III.** Ustanovenému advokátovi stěžovatelky JUDr. Jiřímu Králíkovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2.600 Kč. Tato částka bude jmenovanému vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 21. 2. 2012, č. j. X, Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „žalovaná“) zamítla námitky žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) a potvrdila rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2012, č. j. X, kterým byl stěžovatelce upraven vyplácený důchod na základě vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 286/2011 Sb. (dále jen „valorizační vyhláška“), již se od lednové splátky valorizovaly důchody. Stěžejním argumentem stěžovatelky proti poslednímu uvedenému rozhodnutí byl tvrzený diskriminační charakter valorizační vyhlášky, čímž je porušována zásada rovnosti vyplývající z Ústavy a Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). V rozhodnutí o námitkách žalovaná uvedla, že při úpravě důchodu postupovala v souladu se zákony, od kterých se nemůže v individuálních případech odchýlit.

Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka správní žalobou. Setrvala na svých názorech ohledně rozporu valorizační vyhlášky s ústavním pořádkem České republiky a navrhla, aby soud předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. V další části žaloby

stěžovatelka vznesla řadu argumentů, proč je postup valorizace důchodů v rozporu se zásadou rovnosti a tedy diskriminační.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) zamítl správní žalobu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), rozsudkem ze dne 9. 1. 2013, č. j. 52 Ad 7/2012 – 83, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Krajský soud nejprve předložil rozsáhlou argumentaci směrem k problematice žalobních bodů, která však s posuzovanou věcí až tolik nesouvisí.

K meritu věci krajský soud uvedl, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem (ostatně opak ani stěžovatelka netvrdila). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka napadla samotnou právní úpravu, dle které žalovaná postupovala, zabýval se krajský soud i možností předložit věc Ústavnímu soudu. Důvod pro to však krajský soud neshledal a ztotožnil se s žalovanou, že bylo vůlí zákonodárce, jak upraví systém vyplacení důchodů. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1079/12, ve kterém Ústavní soud rozhodl o předčasně podané stížnosti stěžovatelky, navíc krajský soud dovodil, že ani případné zrušení části valorizační vyhlášky a souvisejících ustanovení by nebylo způsobilé vyřešit požadavky stěžovatelky, a k postoupení věci Ústavnímu soudu proto nepřistoupil.

Kasační stížnost

Kasační stížností podanou dne 22. 1. 2013 napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu v celém rozsahu a uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Předně se domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil nesoulad ustanovení § 67 odst. 2 a 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a § 4 odst. 1 valorizační vyhlášky s ústavními principy zakotvenými v čl. 1, 3 a 30 Listiny. Dodává, že napadené rozhodnutí žalované je sice zákonné, ale protiústavní.

Neústavnost zmiňovaných ustanovení zákona stěžovatelka spatřuje v nerovném postavení důchodových pojištěnců ve vztahu k termínu valorizace důchodu a výplatního termínu. Domnívá se, že pokud je termín valorizace vázán na výplatní termín důchodu, v jejím případě 24. den v měsíci, vzniká tím nepřiměřená nerovnost s důchodovými pojištěnci, kterým byl stanoven termín výplaty důchodu na den dřívější (2., 4., 6., 8., 10., 12., 14., 16., 18., 20., 22. den v měsíci). Uvádí dále, že tato nerovnost pro ni představovala v roce 2012 snížení důchodu o 129 Kč, ale především bude znamenat snížení i v následujících letech.

Stěžovatelka si uvědomuje nutnost více výplatních termínů důchodů díky značné technické a personální složitosti, která by se s jediným výplatním dnem pojila. Zdůrazňuje, že proti rozdílným výplatním termínům nic nenamítá, což však neznamená, že by nemohl být k jednotnému datu stanoven termín valorizace (např. od 1. ledna).

Dle stěžovatelky neexistují objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup při valorizaci důchodů k určitým kategoriím důchodových pojištěnců, které vznikly stanovením různých výplatních termínů, a to na základě libovůle žalované. Stěžovatelka má za to, že nastíněný problém je řešitelný, buď postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, anebo ústavně konformním výkladem aplikovaných ustanovení. Ani jedním z těchto způsobů však krajský soud nepostupoval a dotčená ustanovení testu ústavnosti nepodrobil. Stěžovatelka odmítá i odkaz krajského soudu na usnesení sp. zn. IV. ÚS 1079/12, neboť tímto usnesením byla

pokračování

její ústavní stížnost odmítnuta z důvodu předčasnosti, a neměla proto příležitost vyvrátit všechny nepřesnosti.

V další části kasační stížnosti stěžovatelka demonstruje své argumenty na příkladu a opět zdůrazňuje, že za problém nepokládá, že důchodci s nižším dnem výplaty důchodu mají peníze k dispozici delší dobu. Problémem dle jejího uvážení je, že tito důchodci nedosáhnou na část peněz vůbec.

Na závěr kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek pokládá za nepřezkoumatelný, neboť z něj není zřejmé, které úvahy soud vedly k vysloveným závěrům. Nesouhlasí především s názorem krajského soudu, z něž dle jejího přesvědčení vyplývá, že brojila proti právní úpravě zahrnující stanovení výplatního termínu důchodu v souvislosti s provedenou valorizací.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud řízení přerušil dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc předložil k posouzení Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Po zrušení příslušných zákonných ustanovení navrhuje stěžovatelka rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Stěžovatelka následně kasační stížnost doplnila podáním ze dne 27. 2. 2013, ve kterém argumentaci z kasační stížnosti podporuje srovnáním s úpravou ve Slovenské republice. Uvádí, že slovenská úprava již nezakládá nerovnost mezi důchodci, neboť důchody jsou všem valorizovány od 1. ledna, kdy částka, která vznikne zvýšením důchodu od 1. ledna do lednového výplatního termínu důchodu je důchodcům vyplácena ve formě doplatku. K doplnění kasační stížnosti dále přiložila emailovou komunikaci se zaměstnankyní Informačno - poradenského centra slovenské Sociálnej poisťovni a vyjádření Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny Slovenskej republiky.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přítom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z hlediska systematiky považoval Nejvyšší správní soud za vhodné, zabývat se nejprve kasační námitkou směřující k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek musí Nejvyšší správní soud zrušit bez ohledu na další kasační důvody. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nedostatečném odůvodnění úvah, které soud vedly k zamítnutí správní žaloby a v nepochopení žalobní argumentace.

Nejvyšší správní soud připouští, že v některých otázkách je zdůvodnění napadeného rozsudku dost stručné, ale celkově je z něj patrné, jakým způsobem soud na věc nahlížel, a proč žalobu zamítl. Je vhodné si uvědomit, že hlavním důvodem pro zamítnutí žaloby byla skutečnost, že žalovaná postupovala přesně dle zákona a stěžovatelka v tomto směru její postup

nezpochybňovala. Za takové situace je určitá strohost argumentace krajského soudu vcelku přijatelná. Větší pozornost krajského soudu si zcela jistě zasloužila argumentace ohledně (ne)ústavnosti těch zákonných ustanovení, o které žalovaná své rozhodnutí opřela. Nicméně i v této části lze z odůvodnění rozsudku vysledovat myšlenkový postup krajského soudu, proč věc Ústavnímu soudu nepředložil.

Navíc je třeba připomenout, že dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky postupuje obecný soud tehdy, jestliže má pochybnost o ústavní konformitě zákona, který má ve věci aplikovat. Účastník řízení má možnost a právo předložení věci Ústavnímu soudu navrhnout, nicméně obecný soud není povinen takovému návrhu vyhovět, pokud sám názor účastníka řízení nesdílí (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, publikovaný pod č. 243/1999 Sb.).

Tvrzení stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy Nejvyšší správní soud vyhodnotil z hlediska § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nedůvodné.

Jádrem sporu a samotné kasační stížnosti je však otázka, zda za stávající právní úpravy zákonem č. 155/1995 Sb. probíhá valorizace v souladu s ústavním pořádkem, či zda je v rozporu s principy rovnosti a zákazu diskriminace. Posouzení zákonných ustanovení z hlediska ústavní konformity je bezesporu právní otázkou, a jedná se proto o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se tak musel zabývat i variantou, zda bylo (a stále je) na místě věc Ústavnímu soudu předložit k tzv. konkrétní kontrole norem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Argumentace stěžovatelky ve vztahu k neústavnímu postupu při valorizaci důchodů vychází z předpokladu, že poživatel důchodu s výplatním termínem nižším je zvýhodněn před poživatelem důchodu s výplatním termínem vyšším. Dle stěžovatelky je tento stav způsoben tím, že důchody se nevyplácejí na kalendářní měsíc, ale na „měsíc klouzavý“, pro jehož počátek je určující výplatní termín, jenž však určuje žalovaná (§ 116 zákona č. 582/1991 Sb.). Stěžovatelka se dále domnívá, že díky skutečnosti, že se dávky důchodového pojištění vyplácejí dopředu, vzniká situace, kdy důchodce, jehož důchod se má od lednové splátky valorizovat, a jehož výplatní termín je 24. den v měsíci je znevýhodněn, neboť v období od 24. 12. do 23. 1. pobírá důchod nevalorizovaný a valorizovaný důchod začíná pobírat až od 24. 1. Na druhé straně důchodce s výplatním termínem 2. den v měsíci má nárok na valorizovaný důchod již od 2. 1., čímž za měsíc leden, od něhož se valorizovalo, dostane na důchodu více, neboť valorizovaný důchod pobírá o 22 dnů delší dobu. V takovém mechanismu valorizace spatřuje stěžovatelka nerovnost mezi důchodci a diskriminaci těch, kterým byl určen vyšší výplatní termín důchodu (a s tím spojený termín valorizace). Stěžovatelka se domnívá, že uvedená nerovnost je řešitelná postupem, kdy budou důchody valorizovány všem důchodcům společně v jeden den. Částku, kterou představuje valorizace od tohoto dne do výplatního termínu, by potom důchodce obdržel jako zvláštní doplatek. V případě stěžovatelky by to znamenalo doplatek od 1. 1. do 24. 1.

Nejvyšší správní soud nemohl výše uvedené argumentaci přisvědčit. Stěžovatelka totiž vychází z chybného základu a na celou věc nahlíží optikou nesprávně ohraničeného časového období.

Pravda je, že výplatní termín důchodu je pro jednotlivé poživatele důchodu různý. Jak správně uvedla žalovaná i krajský soud, tato skutečnost je dána především praktickými hledisky, neboť by nebylo možné celý objem důchodových dávek distribuovat všem poživatelům důchodu v jediný den. Dlužno dodat, že to je také úmysl zákonodárce. Stěžovatelka na několika místech v kasační stížnosti zdůrazňuje, že si je této nutnosti vědoma a nic proti tomu nenamítá. Zároveň explicitně uvádí, že jí nejde o to, „že někdo má vyšší částky k dispozici delší dobu“. Správné

pokračování

je rovněž tvrzení stěžovatelky, že důchod je pobírán na tzv. „klouzavý měsíc“, který počíná běžet výplatním termínem. Další tvrzení stěžovatelky jsou již velmi problematická, popřípadě zcela chybná.

Pro snadnější ilustraci mechanismu valorizace je možné uvažovat v termínu „klouzavý rok“, který v případě stěžovatelky začíná 24. 1. daného roku a končí 23. 1. roku následujícího. V tomto „klouzavém roce“ jsou stěžovatelce vypláceny jednotlivé měsíční důchodové dávky. Na „klouzavý rok“ je však nutné vztáhnout i samotnou valorizaci. Pokud se tedy valorizuje od splátky důchodu splatné v lednu (v daném případě 24. 1.), obdrží stěžovatelka za „klouzavý rok“ celkem 12 valorizovaných důchodových dávek. Její situace bude tedy obdobná s poživatelé důchodu, jehož „klouzavý rok“ počíná běžet dnem 2. 1. a končí dnem 1. 1., neboť i ten obdrží 12 valorizovaných dávek. Jediným rozdílem je, že v druhém případě bude mít důchodce valorizovaný důchod o 22 dní dříve k dispozici. V obou případech však budou důchodci pobírat valorizovaný důchod stejně dlouhou dobu, a není proto možné, aby jim byla za onen „klouzavý rok“ vyplacena rozdílná částka. Ve zkratce to tedy znamená, že různí poživatelé důchodu mají různý „klouzavý rok“, jehož prvním dnem je výplatní termín důchodu. Podstatné však je, že pro každého důchodce je „klouzavý rok“ stejně dlouhý a obsahuje stejný počet měsíců, v nichž jsou dávky valorizovány.

Chybnou úvahu stěžovatelky lze odhalit také tehdy, představíme-li si, že celková výplata důchodu je po sobě jdoucí řada měsíců začínající od přiznání důchodu a pokračující dále do budoucnosti s odhlédnutím od existence kalendářního či „klouzavého roku“. Pokud se od jistého měsíce v této posloupnosti začne valorizovat, bude mít důchodce s dřívějším výplatním termínem peníze dříve k dispozici, kdežto na důchodce s pozdějším výplatním termínem dojde řada později. Neznačená to však, že by na část valorizovaných prostředků nikdy nedosáhl. Vždy totiž bude důchodce s dřívějším výplatním termínem pobírat valorizovaný důchod po stejný počet měsíců, jako důchodce s výplatním termínem pozdějším.

Vztáhneme-li danou argumentaci na konkrétní případ stěžovatelky, dospějeme k následujícím závěrům. Před lednovou splátkou důchodu 2012 náležel stěžovatelce důchod ve výši 10.885 Kč. Po valorizaci se důchod zvýšil na 11.064 Kč. Výplatní termín důchodu je pro stěžovatelku 24. den v měsíci a prvním dnem, kdy obdržela valorizovaný důchod, byl tedy 24. leden 2012. Za její „klouzavý rok“ (24. 1. 2012 – 23. 1. 2013) tedy obdržela 12 valorizovaných splátek – celkově 132.768 Kč. Poživatel důchodu s výplatním termínem 2. den v měsíci s důchodem ve stejné výši obdržel za svůj „klouzavý rok“ (2. 1. 2012 – 1. 1. 2013) rovněž 12 valorizovaných splátek v celkové výši shodné – 132.768 Kč. Jediným rozdílem je, že stěžovatelčin „klouzavý rok“ započal o 22 dní později, ale také o 22 dní později skončil. Vyplacená částka je v obou případech stejná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti několikrát zdůraznila, že s potřebností různých výplatních termínů je srozuměna a tento požadavek respektuje. Nenapadá rovněž situaci, kdy důchodce s dřívějším výplatním termínem má valorizovaný důchod dříve k dispozici. V kontextu výše uvedené argumentace lze poznamenat, že jediným rozdílem mezi důchodci s různým termínem výplaty je skutečnost, že někteří dosáhnou na valorizované částky dříve, než jiní – budou tak mít valorizovanou důchodovou dávku k dispozici dříve (nikoli déle). V takovém případě však nemůže dojít k situaci, kdy by důchodci s pozdějším výplatním termínem na některé částky vůbec nedosáhli. Uplatněné námítky tak obstát nemohou.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že k nerovnosti mezi důchodci s různým termínem výplaty důchodu (různým termínem faktického promítnutí valorizace) ve skutečnosti nemůže dojít. Ústavní principy rovnosti a zákazu diskriminace nejsou zákonnou úpravou dle § 67 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. nijak dotčeny nebo zpochybněny, jak vyplývá z předcházející

argumentace. Vzhledem k tomu nenalezl ani Nejvyšší správní soud důvod, proč by měl předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť posuzovaný aspekt zákona o důchodovém pojištění není v rozporu s ústavním pořádkem, respektive shora uvedenými ústavními principy. Po úplnost lze k tomu dodat, že v rozporu s citovanými principy nemůže být ani prováděcí valorizační vyhláška, která důsledně ze zákona č. 155/1995 Sb. vychází. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani stěžovatelkou předložené srovnání s relevantní úpravou na Slovensku. Nejvyšší správní soud uznává, že sice v některých případech může srovnání s jinou právní úpravou posílit argumentaci účastníka řízení, nicméně v dané věci Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že ústavně konformní česká právní úprava poskytuje dostatečně jasnou oporu pro zodpovězení všech námitek.

Lze uzavřít, že krajský soud postupoval správně, pokud věc Ústavnímu soudu nepředložil a na rozhodnutí žalované pohlížel jako na zákonné a zároveň ústavně konformní. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) tedy není opodstatněný.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl dle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaná náhradu nákladů nežádala a ostatně jí ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z její úřední činnosti, nevznikly. Ustanovenému zástupci stěžovatelky ovšem náleží dle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměna za poskytnutí právních služeb, a to v rozsahu dle § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti, tj. písemné podání nebo návrh ve věci samé spočívající v sepsání kasační stížnosti a následného doplnění kasační stížnosti, ve výši 1.000 Kč za jeden úkon. Dále ustanovenému zástupci náleží náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkově se tedy jedná o částku 2.600 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát - § 35 odst. 8 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 20. listopadu 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu