



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupený Mgr. Davidem Strupkem, advokátem se sídlem Jungmannova 31, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2010, č. j. 046407/2010/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, č. j. 2 Ad 32/2010 – 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobce brojí proti rozsudku Městského soudu v Praze, jímž soud zamítl žalobu žalobce proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Roztoky ze dne 28. 1. 2010, č.j. 566/2010/ROZ, kterým bylo rozhodnuto o snížení příspěvku na živobytí podle ust. § 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále „zákon č. 111/2006 Sb.“), kterým byl žalobci snížen příspěvek na živobytí od 1. 1. 2010 z 3126 Kč na částku 2020 Kč, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že dnem 1. 1. 2010 se snížila částka živobytí na částku existenčního minima, tedy na částku 2020 Kč. Žalobci, jakožto invalidovi III. stupně, kterému nevznikl nárok na invalidní důchod podle § 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 382/2008 Sb., tak náleží pouze částka existenčního minima bez dalšího zvýšení podle § 24 až 30 zákona č. 111/2006 Sb.

Městský soud v Praze při posouzení věci uvedl, že žalobce v žalobě nenapadal zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť nikterak nezpochybil to, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem č. 111/2006 Sb., ve znění zákona č. 382/2008 Sb., který k ust. § 24 odst. 1 vložil další

písmeno h), dle kterého u osoby, která je uznána plně invalidní a nemá nárok na plný invalidní důchod, náleží částka existenčního minima; zvýšení částky živobytí podle § 25 až § 30 této osobě nenáleží. Toto ustanovení žalobce považoval za neústavní, diskriminační, i když přesně neuvedl, z jakých důvodů tak míní. Podle soudu však lze usoudit, že toto ustanovení mělo být v rozporu s čl. 1, čl. 3, čl. 4 odst. 4, a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Městský soud v Praze poukázal na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 12/94 a Pl. ÚS 8/2007, se závěrem, že pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu. Je možno se jich domáhat pouze v mezích zákonů s odkazem na čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zákonodárci je dána pravomoc stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv, ty však nesmí popřít či anulovat ústavní principy. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví, přitom má dbát na to, aby jeho zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech.

Podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále „zákon č. 155/1995 Sb.“) je invalidita podle § 39 charakterizována jako dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, kdy u invalidity třetího stupně dochází podle ust. § 39 odst. 2 písm. c) k poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti nejméně o 70 %, přičemž při určení poklesu pracovní schopnosti podle § 39 odst. 4 se vychází ze zdravotního stavu pojištěnce doloženého výsledky funkčních vyšetření; přitom se bere v úvahu, v případě poklesu pracovní schopnosti nejméně o 70 % též to, zda je pojištěnec schopen výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek [§ 39 odst. 4 písm. f)]. Navíc došlo k úpravě potřebné doby pojištění podle § 40 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.

Podle § 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb. tak osobě, která je invalidní třetím stupněm a nespĺňuje potřebnou dobu pojištění náleží pouze částka existenčního minima, nikoliv její zvýšení podle § 25 až § 30 zákona č. 111/2006 Sb. Podle soudu je nutno vzít v úvahu, co vlastně § 25 až § 30 citovaného zákona upravuje. Na žalobce jako osobu invalidní třetím stupněm invalidity se nemůže vztahovat navýšení z důvodu hodnocení snahy zvýšení příjmu vlastní prací, neboť již k povaze invalidity je z možnosti uzavření řádného pracovního poměru vyloučen. To se týká i zvýšení částky živobytí osoby hledající zaměstnání, neboť se nemůže jednat o osobu, které by vznikaly náklady s hledáním zaměstnání. Z tohoto důvodu není invalida III. stupně invalidity znevýhodněn oproti invalidům I. a II. stupně, neboť u těchto osob nelze vyloučit jejich zapojení do pracovního procesu. Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že zákonodárce v § 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb. nepřesáhl přiměřenost dle čl. 30 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a tudíž se nedopustil diskriminace podle čl. 1, čl. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod v porovnání s občany invalidními v prvním a druhém stupni invalidity a neshledal nutnost obrátit se podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na Ústavní soud na zrušení § 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb. ve znění zákona č. 382/2008 Sb., neboť nedošel k závěru, že toto ustanovení je v rozporu s ústavním zákonem.

Městský soud v Praze proto žalobu žalobce podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal žádnou nezákonnost v napadeném rozhodnutí, což ani nebylo ze strany žalobce napadáno.

V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodů nesprávného posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze, neboť ten se k některým v žalobě a v kasační stížnosti dále rozvitým otázkám nevyjádřil.

V žalobě stěžovatel nenamítal porušení tzv. jednoduchého práva, nesouhlasí však s Městským soudem v Praze, že existují rozumné a objektivní důvody, pro které byl zákonodárce oprávněn znevýhodnit kategorii osob – invalidů třetího stupně. U těchto osob není vyloučena jakákoliv pracovní činnost, jednak je zde stále 30 % dochované schopnosti pracovní činnosti a jednak lze uvažovat o pracovní činnosti nikoliv soustavné. Navíc pokud by tyto osoby byly vyloučeny z pracovní činnosti, pak by ani nevznikla nutnost takové osoby z možnosti navýšení částky živobytí zákonem explicitně vylučovat [§ 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb.]. Soud dále nevysvětlil, jak reálná neschopnost invalidy třetího stupně vstoupit do pracovního poměru odůvodňuje rozdíl, který zákon činí mezi invalidou třetího stupně, kterému vzniká nárok na důchod a u nějž ke zvýšení částky podle § 25 až § 30 zákona č. 111/2006 Sb. dojít mohlo a tím, kterému nárok na invalidní důchod nevzniká. Soud také nehodnotil skutečnost, že u stěžovatele došlo k reálnému snížení částky živobytí pro invalidy třetího stupně bez nároku na invalidní důchod, protože je uveden výslovně v kategorii, u níž je vyloučena aplikace § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., dle kterého se částka živobytí rovnala částce existenčního minima navýšené o polovinu rozdílu mezi existenčním minimem a životním minimem, takže ve smyslu § 24 odst. 1 písm. h) téhož zákona se nadále částka živobytí rovnala pouze existenčnímu minimu. Soud dále pominul i to, že v § 25 až § 30 se nachází více možností pro navýšení částky živobytí, než je snaha o pracovní zapojení nebo hledání zaměstnání.

Postup podle čl. 95 Ústavy již není nadále podle názoru stěžovatele možný, protože zákonodárce toto ustanovení již revidoval. Nelze však vyloučit, že by Ústavní soud vyslovil, že již neplatná právní úprava nebyla ústavně konformní. Stěžovatel dal proto Nejvyššímu správnímu soudu v úvahu, aby se takového rozhodnutí domáhal.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že pokud by se odchýlil od platného zákona, znamenalo by to vadu řízení a důvod pro zrušení jeho rozhodnutí. Stěžovatel pomíjí základní skutečnost, kterou je důvod, proč invalidům s invaliditou třetího stupně nevzniká nárok na invalidní důchod. Je tomu tak proto, že jejich postižení není takového rázu, že by je zcela vyřazovalo z možnosti získat prostředky na živobytí vlastní prací (nově posuzovaný pokles pracovní schopnosti podle vyhlášky č. 359/2009 Sb.) a dále přistupuje skutečnost, že se jedná o osoby dlouhodobě se nepodílející na platbách do solidárního systému, ale naopak o osoby, jenž pouze z tohoto systému čerpají.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze je zřejmé, že implicitně tvrzená porušení Listiny základních práv a svobod jmenovaný soud v posuzované věci neshledal. Vycházejí ze zásady *iura novit curia* a z primátu ústavního pořádku musí soud z úřední povinnosti dbát na ústavně konformní interpretaci předpisů jednoduchého práva. Pokud by takový výklad nebyl možný, respektive rozpor mezi zákonným textem a ústavním pořádkem

by „pouhou“ interpretací nebyl překlenutelný, musí soud – rovněž ex officio, aniž by to musel stěžovatel jako v souzené věci navrhopat – předložit věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky Ústavnímu soudu. Naposledy uvedeným způsobem ovšem Městský soud v Praze nepostupoval a zdejší soud je názoru, že v tomto ohledu učinil zcela správně. Z uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku napadeného kasační stížností, která by spočívala v tom, že se Městský soud v Praze nevyjádřil k porušení Listiny základních práv a svobod, neshledal.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel uplatnil většinu svých námitek proti napadenému rozsudku v rovině ústavní konformity samotné aplikované právní úpravy, nikoliv primárně v rovině zákonnosti napadeného rozsudku, kterou sleduje jím uplatněný kasační důvod [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel většinou svých námitek totiž míří k tomu, že protiústavní a diskriminační je samotná právní úprava, podle níž bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno a přezkoumáno Městským soudem v Praze. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že není oprávněn autoritativně rozhodnout, zda je zákon v souladu či v rozporu s právními předpisy ústavního pořádku. Z Ústavy ČR plyne Nejvyššímu správnímu soudu pouze právo a zároveň povinnost předložit Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení zákona, jehož má být při řešení věci použito, dojde-li k závěru, že je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR). K takovému závěru Nejvyšší správní soud však v posuzované právní otázce nedospěl.

Ohledně kompetence Ústavního soudu vyslovit protiústavnost již derogované, příp. novelizované, právní normy zdejší soud pro stručnost toliko odkazuje na jeho ustálenou judikaturu, která tuto možnost jednoznačně připouští. V této souvislosti je vhodné vycházet z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06 [č. 84/2007 Sb., navazující na nález sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 21, nález č. 5, vyhlášen pod č. 78/2001 Sb.; obdobně viz nález ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06], kde k nastolené otázce byl vysloven právní názor, že Ústavní soud je dle čl. 95 odst. 2 Ústavy příslušný meritorně přezkoumat ústavnost napadeného ustanovení, i když bylo již zrušeno (změněno), a to za podmínky, že adresátem tvrzeného důvodu protiústavnosti je veřejná moc, a nikoli subjekt soukromého práva. Vzhledem k tomu, že v dané věci je adresátem tvrzeného důvodu protiústavnosti veřejná moc, jsou v kontextu citovaného právního názoru vyjádřeného ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/06 splněny podmínky pro meritorní projednatelnost tohoto návrhu.

Nejvyšší správní soud uvádí, že obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod směřuje k zakotvení subjektivního občanského (čl. 30 odst. 1), resp. lidského (čl. 30 odst. 2) práva na sociální zabezpečení, a to zásadně pouze pro případy sociálních událostí v citovaném článku uvedených (stáří, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele, hmotná nouze). Pro případy sociálních událostí vymezených v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo na „přiměřené hmotné zabezpečení“. V případě sociální události hmotné nouze, jak je tomu i v nyní projednávané věci, ovšem zaručuje Listina pouze „pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek“. Podstatné přitom je, že práv zaručených čl. 30 Listiny základních práv a svobod je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

K aplikovanému ustanovení § 24 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/2006 Sb. zdejší soud poznamenává, že od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010 byla účinná tato zpříšňující právní úprava v citovaném zákoně pro skupinu osob, které jsou invalidní ve třetím stupni, ale nemají nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, v takovýchto případech jim klesla částka živobytí na úroveň existenčního minima bez možnosti navýšení.

Zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 382/2008 Sb., kterým dané ustanovení vstoupilo v platnost, uváděl, že navrhované opatření je plně v kontextu ostatních navrhovaných změn, které hodnotí aktivitu osob, a to částečně i zpětně. Jednalo se o osoby, které byly dlouhodobě neaktivní [„osoby, které jsou plně invalidní, ale nemají nárok na plný invalidní důchod“ - § 24 odst. 1 písm. b) a h) zákona č. 111/2006 Sb.], a proto jim nevznikl nárok na poskytování invalidního důchodu.

Zákonodárce dále zdůraznil, že u osob, kterým nevznikl nárok na invalidní důchod, není důvod, proč by měly být zvýhodňovány oproti ostatním skupinám obyvatel.

Zákon č. 479/2008 Sb. ještě před nabytím účinnosti zákona č. 382/2008 Sb. pak přinesl změnu (stalo se tak poslaneckým pozměňovacím návrhem k vládnímu návrhu zákona), neboť v § 24 odst. 1 písm. h) se slova „uznána plně invalidní, ale nemá nárok na plný invalidní důchod“ nahradila slovy „invalidní ve třetím stupni, ale nemá nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně“ a taktéž v § 24 odst. 1 písm. b) se slova „plně invalidní, ale nemají nárok na plný invalidní důchod“ nahradila slovy „invalidní ve třetím stupni, ale nemají nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně“. V případě osob invalidních v prvním nebo ve druhém stupni byly tyto zařazeny do okruhu osob, u nichž dochází po 6 měsících pobírání příspěvku na živobytí k poklesu částky živobytí na úroveň existenčního minima.

Výše citované ustanovení, na které poukazyval stěžovatel, bylo účinné do 31. 5. 2010, kdy dle důvodové zprávy k zákonu č. 141/2010 Sb. (poslanecký návrh zákona), jímž byla citovaná ustanovení vypuštěna, se s ohledem na aktuální celkovou situaci na trhu práce a s přihlédnutím k obtížnému zaměstnávání osob se zdravotním postižením navrhovalo vypustit sankční opatření vůči osobám, které jsou uznány invalidní ve třetím stupni, a nevznikne jim nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně. Z výše uvedeného důvodu se zároveň doporučuje v případě osob invalidních v prvním nebo ve druhém stupni jejich vyloučení z okruhu osob, u nichž dochází po 6 měsících pobírání příspěvku na živobytí k poklesu částky živobytí na úroveň existenčního minima.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli nepochybně lze dát za pravdu v tom, že zákonodárce činil rozdíl mezi invalidy s invaliditou prvního, druhého stupně a mezi invalidy s invaliditou třetího stupně jímž nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně vznikl anebo nevznikl, a tento rozdíl se v závislosti na ostatních rozhodných skutečnostech pro stanovení částky živobytí osoby promítal do stanovení její výše.

Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že se jednalo o přirozenou snahu zákonodárce reagovat na specifika různých sociálně-ekonomických situací osob v hmotné nouzi a rovněž celkovou zatíženosti systému pomoci v hmotné nouzi s preferenčním rámcem tak, jak je uváděn v důvodových zprávách, a to zejména ve vztahu k výslovně vyjádřenému záměru zákona směřujícímu k zohlednění průběžné aktivity osob v hmotné nouzi (tedy i zpětně) s tím, že byla reflektována ta skutečnost, že osoby třetího stupně invalidity jsou schopny výdělečné činnosti, byť pouze za zcela mimořádných podmínek.

Jakkoliv nelze přehlédnout, že minimálně stabilita zákonné úpravy mohla vést k pochybnostem stěžovatele o její oprávněnosti, Nejvyšší správní soud neshledává, že by toto rozlišování mělo ve stěžovatelově případě za následek zásah do práv takové intenzity, který by zakládal zásah do jeho práv chráněných čl. 30 Listiny, jenž by měl rozměr neodůvodněné diskriminace či znemožnění přístupu k sociální pomoci poskytované státem.

Z těchto důvodů zdejší soud neshledal opodstatnění k předložení návrhu Ústavnímu soudu ČR podle čl. 95 odst. 2 Ústavy k posouzení ústavnosti předmětného ustanovení zákona č. 111/2006 Sb.; ostatně to ani stěžovatel výslovně nenavrhoval.

V rovině zákonnosti stěžovatel nevznesl v žalobě ani v kasační stížnosti proti napadenému rozsudku námitky, jimiž by zpochybnil at' již správnost procesního postupu žalovaného, nebo samotné stanovení částky živobytí z hlediska aplikace a interpretace předmětné právní úpravy. Městský soud v Praze v napadeném rozsudku přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že bylo správné a zákonné (byť stěžovatel žalobní námitku nezákonnosti nevznesl). Městský soud v Praze se zabýval posouzením ústavní konformity právní úpravy obsažené v citovaných ustanoveních zákona č. 111/2006 Sb., přičemž nelze dát stěžovateli za pravdu v tom, že by bylo úkolem Městského soudu v Praze zkoumat důvody znevýhodnění skupiny osob uznaných invaliditou třetího stupně, jenž nemají nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, při stanovení výše částky živobytí. Důvody tohoto rozlišování jsou právně-politické a spadají do právní argumentace de lege ferenda (tzn. v materiálních pramenech předmětné právní úpravy). K těmto otázkám se tedy Městský soud v Praze odůvodnění napadeného rozsudku nemusel vyjadřovat. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že by takový postup Městského soudu v Praze měl způsobovat nesprávné posouzení věci ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak stěžovatel spolu s domnělou nepřezkoumatelností rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] namítal.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 a 2 nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a správnímu orgánu takové právo ve věcech pomoci v hmotné nouzi nepřisluší.

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

V Brně dne 15. prosince 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu