



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupen Mgr. Martinou Burdovou, advokátkou, se sídlem Bulharská 588/1, Praha 10, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2018, č. j. X, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2019, č. j. 1 Ad 13/2018 - 26,

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 :

I. Předcházející řízení

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 29. 11. 2017, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla žalobci dle § 56 odst. 1 písm. d) a 41 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), od 24. 12. 2017 snížena výše invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně na invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně. Invalidní důchod byl přiznán ve výši 5.667 Kč měsíčně.

[2] Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla námitky žalobce a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

[3] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen městský soud“), neboť nesouhlasil se způsobem výpočtu částky invalidního důchodu. Rozsudkem ze dne 30. 4. 2019, č. j. 1 Ad 13/2018 - 26 (dále jen „napadený rozsudek“), městský soud žalobu zamítl. Shledal, že výše důchodu byla vypočítána správně v souladu se zákonem, a nepřisvědčil žalobci, že se žalovaná dostatečně nezabývala jeho námitkami ohledně použití koeficientu v rezervním modu a neústavnosti praxe přepočítávání invalidního důchodu. Žalovaná jasně vysvětlila, k jakým změnám došlo s účinností od 1. 1. 2010 v zákonném vymezení invalidity,

jakým způsobem to znevýhodňovalo některé pojištěnce (z důvodu absence přechodných ustanovení docházelo v některých případech k nadhodnocení procentní výměry), a proto došlo zákonem č. 220/2011 Sb. k odstranění této nerovnosti.

[4] Žalobci byl nejdříve přiznán invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně. Následně bylo zjištěno, že se v jeho případě jedná o invaliditu druhého stupně, a byl mu přiznán důchod pro tento stupeň invalidity za použití koeficientu 1,5 dle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění v tehdy účinném znění. Pro absenci přechodných ustanovení došlo k nadhodnocení procentní výměry invalidního důchodu žalobce. Výše procentní výměry původního částečného invalidního důchodu činila 0,75 % výpočtového základu měsíčně, což dnes odpovídá invalidnímu důchodu pro druhý stupeň. Proto byl v roce 2015, kdy byl žalobce uznán invalidním ve třetím stupni invalidity, použit pro výpočet koeficient 1,3333 v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 220/2011 Sb.

[5] Pokud podle žalobce bude změnou jeho zdravotního stavu docházet k neustálému snížení jemu přiznaného důchodu, dle městského soudu žalobce předpokládá pro případ změny z invalidity druhého stupně na invaliditu třetího stupně užití koeficientu 1,3333, avšak dle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění by byl užit koeficient 2, neboť aplikace koeficientu 1,3333 byla již u žalobce vyčerpána. Byla již vyrovnána skutečnost, že v období od 1. 10. 2010 do 31. 12. 2011 chyběla přechodná ustanovení a výše invalidního důchodu žalobce pro invaliditu druhého stupně byla nadhodnocena. Žalovaná již v napadeném rozhodnutí užila koeficient 0,5 dle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, nikoliv koeficient 0,3333 dle přechodných ustanovení v čl. II. odst. 3 zákona č. 220/2011 Sb.

[6] Žalovaná postupovala v souladu se zákonem, proto jí městský soud nemohl nic vytknout, přičemž rozhodnutí o stanovení výpočtu invalidních důchodů leží na zákonodárci. Sociální práva nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat jen v mezích zákonů. Jelikož nová právní úprava nastavuje rovné postavení mezi pojištěnci s důchody vyměřenými před a po datu účinnosti zákona č. 220/2011 Sb., nehledal městský soud, že by byla vůči žalobci nepřiměřeně diskriminující.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání účastníků řízení

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou dle svých slov opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel shrnul skutkový stav věci a průběh přecházejících řízení, přičemž má za to, že zákonnou úpravou obsaženou v § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění a v čl. II. odst. 3 zákona č. 220/2011 Sb. je znevýhodněn oproti osobám, kterým nekolísá zdravotní stav a kteří mají stále stejný stupeň invalidity. Aktuální výše jeho důchodu je nižší než ta, která mu byla přiznána před změnou invalidity na třetí stupeň, což se jeví jako nespravedlivé. Stěžovatel je tak trestán zákonodárcem za to, že jeho zdravotní stav kolísá. Stěžovateli nemůže jít k tíži, že z důvodu absence přechodné úpravy v letech 2010 a 2011 byla jeho předchozí výše důchodu nadhodnocena. Právní úprava nenabízí žádné ustanovení umožňující zmírnění tvrdostí, k nimž ve vztahu ke stěžovateli dochází. Pokud by u stěžovatele nedošlo ke zhoršení zdravotního stavu v roce 2015, pobíral by i nyní vyšší invalidní důchod. V roce 2010 a 2011 nebyly užívány přepočtové koeficienty a nyní se to napравuje při dalších změnách stupně invalidity. Negativa právní úpravy tak dopadají jen na ty občany, kterým kolísá zdravotní stav a jsou tím nepřiměřeně znevýhodněni oproti těm, jejichž zdravotní stav je ustálený.

pokračování

[9] Podle stěžovatele je úprava obsažená v § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s čl. II. odst. 3 zákona č. 220/2011 Sb. protiústavní a výklad městského soudu porušuje právo na rovné zacházení ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Odkazuje dále na čl. 3 Listiny a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Uvedená právní úprava je diskriminační vůči skupině invalidních důchodců, kterým v období po 1. 1. 2010 kolísal zdravotní stav. Jde tak o nerovné zacházení ve vztahu ke klíčovému kritériu pro výpočet invalidního důchodu – procentní výměry. Zároveň zde mezi jednotlivými skupinami invalidních důchodců neexistují rozdíly, které by rozdílné zacházení mohly ospravedlnit.

[10] Žalovaná ve svém vyjádření převážně rekapitulovala průběh řízení a argumentaci, která se shoduje s odůvodněním napadeného rozsudku. Jelikož žalovaná i soud jsou povinni řídit se platnou právní úpravou, která není protiústavní, a v souladu s touto právní úpravou bylo postupováno, navrhuje žalovaná, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost **není** důvodná.

[13] V nyní souzené věci není sporný zjištěný skutkový stav a stěžovatel ani nezpochybňuje, že se jeho zdravotní stav zlepšil, a odpovídá tak invaliditě druhého stupně, nikoliv třetího. Stěžovatel však rozporuje výpočet výše částečného invalidního důchodu a domnívá se, že aplikovaná právní úprava je protiústavní, neboť jej diskriminuje oproti invalidním důchodcům, jejichž zdravotní stav je stabilní.

[14] Stěžovateli byl přiznán částečný invalidní důchod od 15. 11. 2002, který byl dle čl. II bod 8 věty druhé zákona č. 306/2008 Sb. považován od 1. 1. 2010 za invalidní důchod prvního stupně. Dne 12. 3. 2010 bylo zjištěno, že se v případě stěžovatele jedná o invaliditu druhého stupně a byl mu rozhodnutím ze dne 1. 9. 2010 přiznán invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně ve výši 6.378 Kč za použití koeficientu 1,5. Ke dni 22. 7. 2015 byl stěžovatel uznán invalidním ve třetím stupni a byl mu rozhodnutím ze dne 1. 12. 2015 přiznán invalidní důchod ve výši 8.499 Kč. Výše invalidního důchodu pro třetí stupeň byla vypočítána za použití koeficientu 1,3333 v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 220/2011 Sb. Prvostupňovým rozhodnutím pak došlo k uznání invalidity druhého stupně a přiznání invalidního důchodu od 24. 12. 2017 ve výši 5.667 Kč podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

[15] Podle stěžovatele je však nespravedlivé a v rozporu s ústavním pořádkem, že mu byl přiznán nižší invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, než kolik činil v době před zhoršením jeho zdravotního stavu na invaliditu třetího stupně. Fakticky se tak domáhá výpočtu invalidního důchodu podle dříve platné právní úpravy, přestože zákon již nyní stanoví výpočet odlišný.

[16] Podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění *[p]ři změně stupně invalidity se nově stanoví výše invalidního důchodu, a to ode dne, od něhož došlo ke změně stupně invalidity. Nová výše procentní výměry*

invalidního důchodu se stanoví jako součin procentní výměry invalidního důchodu, který náležel ke dni, který předchází dni, od něhož došlo ke změně stupně invalidity, a koeficientu, který se vypočte jako podíl procentní sazby výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění uvedené v odstavci 2, která odpovídá novému stupni invalidity, a procentní sazby výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění uvedené v odstavci 2, která odpovídá dosavadnímu stupni invalidity. Koeficient podle věty první se stanoví s přesností na 4 platná desetinná místa. Dle odst. 2 písm. b) a c) téhož ustanovení [v]ýše procentní výměry invalidního důchodu činí za každý celý rok doby pojištění 0,75 % výpočtového základu měsíčně, jedná-li se o invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, 1,5 % výpočtového základu měsíčně, jedná-li se o invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně.

[17] Žalovaná přiznala stěžovateli invalidní důchod ve výši vypočtené v souladu s citovanou úpravou. Ke kompenzaci nadhodnocené výše částečného invalidního důchodu přiznávaného po změně zdravotního stavu v období let 2010 a 2011 došlo primárně již rozhodnutím, kterým byl stěžovatel uznán invalidním pro třetí stupeň invalidity. V nyní posuzovaném případě již přechodná ustanovení zákona č. 220/2011 Sb. nebyla užitá, a pokud měl stěžovatel za to, že jejich aplikací byl neodůvodněně diskriminován, měl se bránit primárně proti rozhodnutí z roku 2015. Již městský soud přitom stěžovateli jasně vysvětlil, že přechodná ustanovení zákona č. 220/2011 Sb. nebyla žalovanou v nyní posuzovaném případě aplikována a bylo rozhodováno pouze v mezích ustanovení § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

[18] Je sice pravdou, že důsledek snížení procentní výměry při výpočtu výše invalidního důchodu stěžovateli v roce 2015 se promítá i do výpočtu podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, neboť ten stanovuje procentní výměru v závislosti na výši procentní výměry přiznané předchozím rozhodnutím (pro stupeň invalidity před poslední změnou zdravotního stavu). Nicméně tím nedochází k nepřiměřenému znevýhodnění stěžovatele. Naopak se tím pouze navazuje na napravení nerovnosti mezi těmi, kterým byl částečný invalidní důchod přiznán v letech 2010 a 2011 za zvýhodněných podmínek, kdy byla procentní výměra pro některé částečné invalidní důchody nadhodnocena, a těmi, kterým byl invalidní důchod přiznán (případně změněn stupeň invalidity) v jiném období, jak plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 220/2011 Sb. a jak ostatně vysvětlil již městský soud. Jelikož výpočet vždy navazuje na předchozí procentní výměru, bylo třeba provést jednorázové vyrovnání výše procentní výměry nadhodnocených částečných invalidních důchodů za použití přechodných ustanovení zákona č. 220/2011 Sb. Jednorázovým využitím sníženého koeficientu došlo k vyrovnání procentní výměry s ostatními invalidními důchodci, a nadále tak bude při každém dalším přepočtu invalidního důchodu zajištěna rovnost mezi všemi poživateli této dávky bez ohledu na to, kdy bylo o jejich částečném invalidním důchodu rozhodováno. Pokud by se jednorázové snížení nepoužilo, pobíral by stěžovatel vždy vyšší částku než ti, o jejichž důchodech nebylo v době existence mezery v zákoně (a tedy určitého nadhodnocení výše procentní výměry) rozhodováno či na ně mezera v zákoně nedopadla. Cíl právní úpravy tak považuje Nejvyšší správní soud za zcela legitimní a nijak nepřiměřeně tvrdí vůči stěžovateli.

[19] Stěžovatel nevytýká žalované, že užila v jeho případě nesprávné zákonné ustanovení, či že by výpočet podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění provedla nesprávně. Domáhá se přiznání dávky v odlišné výši, než jak to výslovně stanoví zákon. Správní soudy však nemohou měnit zákon v rozporu s jeho výslovným a jednoznačným zněním a vytvářet pro správní orgány zcela nová pravidla. Takového postupu se stěžovatel fakticky domáhá. S ohledem na legitimitu právní úpravy, která sledovala vyrovnání procentní výměry invalidního důchodu pro všechny poživatele této dávky, tak nelze vyhovět stěžovateli požadavku na přiznání invalidního důchodu se zohledněním předchozí nadhodnocené částky přiznané v roce 2010.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou protiústavnosti aplikace dotčeného zákonného ustanovení a neshledal ji důvodnou. Dle čl. 30 odst. 1 Listiny *[o]bčané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele*, přičemž dle odst. 3 *[p]odrobnosti stanoví zákon*. Ústavní soud opakovaně vyslovil, že toto právo náleží do kategorie hospodářských, sociálních a kulturních práv, jejichž pojmovým znakem je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů (zde zákon o důchodovém pojištění), které tato práva provádějí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08, či usnesení ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 1898/13). V nálezu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, pak Ústavní soud shrnul, že „*[z] takto nastíněné judikatury Ústavního soudu lze zobecnit ve vztahu k ústavnímu zakotvení sociálních práv následující teze: dle první z nich je pro přezkoumání ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u základních práv podle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, prostor, jenž je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny. Teží druhou je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny) a teží třetí je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny)*.“ V oblasti sociálních práv je proto prostor pro působení a uvážení zákonodárce mnohem širší a Ústavní soud do jeho působnosti zasahuje jen v nejextrémnějších případech legislativní libovůle či narušení samotného základu Listinových zakotvených práv.

[21] K minimálnímu standardu základního práva podle čl. 30 odst. 1 Listiny se Ústavní soud vyslovil rovněž v již odkazovaném nálezu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08. V něm vyslovil, že „*[p]rostor k derogaci Ústavního soudu by nastal pouze tehdy, pokud by bylo zjištěno a prokázáno, že nová právní úprava snižuje realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až k praktickému znemožnění jejich realizace, či dokonce k jejich plošnému odejmutí. (...) Pokles různých sociálních dávek je sice pro řadu subjektů nepřijemný, ale neklesl pod úroveň znemožňující skromnou existenci dotčených subjektů*.“ Ústavní soud tedy nepovažuje bez dalšího za problematické, pokud příjemci není zachována určitá výše dávky a dojde k jejímu poklesu. Lze uzavřít, že čl. 30 Listiny negarantuje právo na zachování výplaty dávky v určité výši, a to obzvláště v situaci, kdy ke snížení nedochází toliko na základě zákona, ale též v důsledku změny skutkových okolností – tou je v případě stěžovatele opakovaná změna jeho zdravotního stavu. Přiznání výše dávky v rozsahu, jaký v době rozhodování stanoví zákon (dle vůle zákonodárce, který určil výši dávky s ohledem na aktuální možnosti státu), tudíž nelze považovat za protiústavní zásah do stěžovatelových práv. Ostatně i v nálezu ze dne 9. 1. 2013, Pl. ÚS 31/09, Ústavní soud konstatoval, že rozsah sociálních práv je limitován možnostmi státního rozpočtu podloženými výsledky hospodaření státu a otázka účelnosti a vhodnosti právní úpravy je svou podstatou politická.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal právní úpravu ani v rozporu se zákazem diskriminace. Čl. 1 Listiny zakotvuje obecné právo na rovné zacházení a čl. 3 pak obsahuje zákaz diskriminace z důvodu 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 (obdobně též čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Za skupinu osob, která by mohla být dotčena diskriminací, lze jistě označit i osoby zdravotně postižené. Nicméně stěžovatel jde v této specifikaci dále a vymezuje skupinu zdravotně postižených osob, jejichž zdravotní stav kolísá, oproti skupině osob, jejichž zdravotní stav je stabilní. Takto úzce však pro účely posouzení diskriminace nelze skupiny osob vymezovat. Nejedná se o charakteristiku určité skupiny osob, nýbrž o specifické okolnosti případu konkrétního jednotlivce, které naopak mohou odůvodňovat případné rozdílné zacházení.

[23] Stěžovatel namítá, že pokud by se jeho zdravotní stav neměnil, náležel by mu stále invalidní důchod ve výši 6.378 Kč. To Nejvyšší správní soud nezpochybňuje. Nicméně

stěžovatelův zdravotní stav se v průběhu několika let zhoršil a poté zase zlepšil, což je okolnost, která zcela logicky vede k tomu, že nově stanovená výše částečného invalidního důchodu může být odlišná, neboť právní úprava není neměnná a (jak bylo již výše uvedeno) stěžovatel nemá právo pobírat při změně skutkových okolností stále stejnou výši invalidního důchodu. Nutno podotknout, že stěžovatel v mezidobí pobíral výrazně vyšší invalidní důchod než osoby, u nichž je zdravotní stav stabilní a byly stále invalidní ve druhém stupni, takže nelze jednoznačně říci, že by mu z hlediska finanční podpory státu šel jeho nestabilní zdravotní stav k tíži.

[24] Už vůbec pak nelze uvažovat o neodůvodněné diskriminaci, neboť změna zdravotního stavu je okolnost, která odůvodňuje užití jiné (novější) právní úpravy než v případě invalidních důchodců, kterým se zdravotní stav nezměnil, a proto bylo o jejich nároku rozhodováno již dříve podle v té době platného a účinného znění zákona. V napadeném rozhodnutí pak žalovaná rozhodovala o nároku stěžovatele na invalidní důchod v druhém stupni později, a tudíž i podle příslušné právní úpravy, která se již v mezidobí změnila. Odlišná situace by samozřejmě nastala, pokud by zákon výslovně snižoval výši invalidního důchodu osobám, kterým zdravotní stav kolísá, a kterým např. byl stejný stupeň invalidity přiznán již poněkolikáté. Pokud by pak nižší dávka byla přímo spojena s touto skutečností, bylo by možné hovořit o neodůvodněné diskriminaci. Tak tomu ovšem není. Zákon stanoví výpočet invalidního důchodu při změně stupně invalidity pro všechny stejným způsobem bez ohledu na to, jak často se zdravotní stav příjemce invalidního důchodu mění. Pokud pak ti, u nichž zdravotní stav nekolísá, pobírají pro invaliditu druhého stupně vyšší invalidní důchod než stěžovatel, jedná se pouze o osoby, na které dopadla již shora zmíněná mezera v zákoně, a u kterých tak byla výše procentní výměry částečného invalidního důchodu nadhodnocena a u nichž může být v budoucnu příslušné přechodné ustanovení zákona č. 220/2011 Sb. stále ještě konzumováno. Nejedná se o všechny osoby požívající invalidní důchod v druhém stupni, jejichž zdravotní stav je stabilní. Námitka diskriminace stěžovatele je tak nepřipadná a nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovaná pak právo na náhradu nákladů řízení rovněž nemá, neboť se jedná o věc důchodového pojištění (§ 60 odst. 2 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 19. července 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu