



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudkyň Mgr. Zuzany Břízové a Mgr. Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen JUDr. Janem Langmeierem, advokátem se sídlem Na Bělidle 997/15, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2019, č. j. 1 Ad 36/2018 - 37,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 3. 2018, č. j. X přiznala žalobci od 23. 2. 2016 starobní důchod podle § 29 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve výši 10 385 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil námitkami, které žalovaná rozhodnutím ze dne 24. 9. 2018, č. j. X zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovanou je to, zda měla být žalobci do vyměřovacího základu započtena též renta, náhrada za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti vyplácená od 12. 3. 2003 do 28. 2. 2018. Žalovaná dospěla k závěru, že pracovní neschopnost nevznikla následkem pracovního úrazu či nemoci z povolání, náhrada za ztrátu na výdělků byla vyplácena podle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, nebyla tedy poskytována jako náhrada za ztrátu na výdělků podle zákoníku práce. Podmínka ustanovení § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění nebyla splněna a náhradu za ztrátu na výdělků tak nelze zohlednit pro výpočet starobního důchodu žalobce.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaná postupovala správně, když do vyměřovacího základu žalobce nezahrnula náhradu za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti, neboť tyto náhrady se započítávají pouze v případě pracovního úrazu dle pracovněprávních předpisů. Zákon o důchodovém pojištění obsahuje jasný odkaz na pracovněprávní předpisy, které se vztahují pouze na právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Odkaz na občanskoprávní úpravu náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti vyplývající ze zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též „o. z.“), navazujícího na zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. 12. 2013 (dále též „obč. zák.“), vynechává. Žalobce sám uvedl, že úraz utrpěl při dopravní nehodě, kdy byl osobou samostatně výdělečně činnou, a že mu v důsledku jeho úrazu byla vyplácena náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti dle § 447 obč. zák. Ve vztahu k namítané tvrdosti této úpravy v zákoně o důchodovém pojištění a diskriminaci osob samostatně výdělečně činných odkázal městský soud na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Dále upozornil na rozdílnou úpravu náhrady škody na zdraví v zákoníku práce a občanském zákoníku. Žalovaná dle městského soudu postupovala v souladu se zákonem.

II.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Výklad ustanovení § 16 zákona o důchodovém pojištění tak, jak jej přijal městský soud, je dle stěžovatele nesprávný. Podle městského soudu lze za pracovní úraz považovat dle ustanovení § 25 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění pouze úraz, který pojištěnec utrpěl při činnosti zakládající účast na pojištění a který se za takový považuje dle pracovněprávních předpisů platných v době vzniku invalidity následkem pracovního úrazu. Žalobce byl sice v době úrazu účasten důchodového pojištění, byl pracovat, nebyl však zaměstnancem vykonávajícím závislou činnost, ale byl osobou samostatně výdělečně činnou, vykonávající na základě živnostenského oprávnění činnost řidiče nákladních vozů. Jeho dočasná pracovní neschopnost tak nevznikla následkem pracovního úrazu ani nemoci z povolání. Takový postup považuje stěžovatel s odkazem na článek 30 odst. 1 (nesprávně uvedeno čl. 31 odst. 1) Listiny základních práv a svobod za diskriminační a protiústavní, neboť nepřiměřeně zvýhodňuje postavení jedné skupiny účastníků na důchodovém pojištění nad jinou a osoby, jež se dostanou do situace způsobující ztrátu možnosti vykonávat dosavadní výdělečnou činnost a jsou účastny důchodového pojištění, pak nemají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří co do doby, kdy místo výděлку za svou činnost mimo závislou práci pobíraly náhradu za dlouhodobou pracovní neschopnost. Pokud utrpí osoba samostatně výdělečně činná, která je účastníkem důchodového pojištění, úraz při výkonu činnosti, pro nějž je dlouhodobě neschopná vykonávat činnost, a pobírá jako kompenzaci za tuto skutečnost náhradu za ztrátu na výděлку, není jí tato náhrada oproti osobám v zaměstnaneckém poměru započtena do osobního vyměřovacího základu pro výpočet starobního důchodu. Tato úprava je neúměrně tvrdá. Stěžovatel po dobu téměř 15 let nemohl vykonávat bez své viny výdělečnou činnost a jeho příjem

pokračování

nahrazující výdělek mu i přes účast na důchodovém pojištění nebude započítán do vyměřovacího základu pro výpočet starobního důchodu. Žalovaná, popř. soud měli dle stěžovatele neúměrnou tvrdost a nespravedlivé upřednostnění jedné skupiny účastníků důchodového pojištění korigovat v mezích správního uvážení a přijmout takový výklad příslušného ustanovení, aby bylo dosaženo rovnosti účastníků důchodového pojištění ve vztahu k nároku na zahrnutí náhrady za ztrátu na výdělku do osobního vyměřovacího základu.

[5] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Podle žalované jsou pro účely stanovení výše vyměřovacího základu hodnotitelné pouze náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz nebo nemoc z povolání (§ 195 a 206 odst. 2 zákoníku práce). Žalobce předloženým potvrzením o vyplacených náhradách za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti jednoznačně neprokazuje, že by mu tato náhrada byla přiznána v souvislosti s utrpěným pracovním úrazem. Ani z její spisové dokumentace to nelze dovodit. Postup žalované nebyl diskriminační, neboť dle Listiny základních práv a svobod mají sice občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele, formu tohoto zabezpečení v podrobnostech však stanoví zákon. Žalovaná dle zákona postupovala, stěžovatele na jeho právech nezkrátila.

III.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] V nynějším případě není sporu, že stěžovatel utrpěl zranění při dopravní nehodě, k níž došlo dne 13. 2. 2003. Po skončení pracovní neschopnosti pobíral nikoliv náhradu za ztrátu na výdělku podle zákoníku práce, ale náhradu podle § 447 obč. zák. zajišťovanou mu pojišťovnou z pojistné smlouvy zákonného pojištění motorového vozidla, jehož provozem byla stěžovateli způsobena škoda při dopravní nehodě.

[9] Otázkou možnosti započtení náhrady ztráty na výdělku po skončení pracovní neschopnosti vyplácené dle občanského zákoníku se Nejvyšší správní soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2020, č. j. 10 Ads 236/2019 - 36, v němž uvedl: „Do vyměřovacího základu pojištěnce za dobu po 31. prosinci 1995 se pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu nezahrnuje náhrada za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě vyplácená podle § 447 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku [§ 16 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění; shodně pro dobu před 1. lednem 1996 viz § 11 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 11a vyhlášky federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 1995].“

[10] Nejvyšší správní soud dospěl v citovaném rozhodnutí dále k závěru, že „pro účely důchodového pojištění nejsou nároky podle občanského zákoníku a podle zákoníku práce

vzájemně zaměnitelné. Předpisy důchodového pojištění výslovně hovoří o náhradě za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz (nemoc z povolání).“ Tyto náhrady upravoval § 195 zákona č. 155/1995 Sb., zákoníku práce účinného do 31. 12. 2006 (od 1. 1. 2007 § 271b zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce). Jak starý, tak nový zákoník práce stanoví objektivní odpovědnost zaměstnavatele za škodu vzniklou zaměstnanci při pracovním úrazu. Pracovní úraz pak definují mimo jiné jako poškození zdraví nebo smrt zaměstnance při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Z uvedeného je tedy zřejmé, že pracovní úraz může vzniknout pouze zaměstnanci, který na základě pracovněprávního vztahu se zaměstnavatelem plní jím přidělené úkoly. Pracovní úraz je pak klíčovou právní skutečností, která zakládá nárok na náhradu škody, přičemž náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti je jedním ze způsobů jejího odškodnění. Naproti tomu z hlediska občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) nebyl pracovní úraz jakkoliv právně významnou skutečností.

[11] Ve výše citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále podpořil argumentaci jazykovým výkladem předpisů důchodového pojištění, které výslovně hovoří o pracovním úrazu (nemoci z povolání), též argumentem záměrem historického zákonodárce. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění odkazuje v poznámce pod čarou č. 18 na § 195 a § 206 odst. 2 zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb.). Odkaz na ustanovení § 195 zákoníku práce obsahoval v poznámce pod čarou č. 23 rovněž § 11 odst. 2 písm. d) vyhlášky federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995. Nejvyšší správní soud pak v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že „[j]akkoliv poznámky pod čarou nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování [náleží ÚS ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 (N 173/16 SbNU 259), na s. 263], nelze je ignorovat. Představují významnou indicii o záměru historického zákonodárce. Proto jsou i tyto poznámky ve spojení s dalšími právními argumenty interpretační pomůckou [tak již náleží ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96 (N 109/6 SbNU 285), srov. též rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2012, čj. 1 Ao 3/2011-229, body 87 násl., nebo ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 AfS 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, body 37 a 38]. V nynějším případě poznámky podporují jasný text zákona o důchodovém pojištění, respektive dříve vyhlášky č. 149/1988 Sb.“

[12] Jak vyplývá ze samotných tvrzení stěžovatele, při úrazu dne 13. 2. 2003 nebyl v pozici zaměstnance, který by utrpěl škodu na zdraví při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi, ale byl osobou samostatně výdělečně činnou. Plnění získal nikoli z titulu náhrady škody za pracovní úraz či nemoc z povolání, ale z titulu odpovědnosti provozovatele vozidla za škodu vyvolanou zvláštní povahou tohoto provozu podle § 427 a násl. obč. zák. Zde byla právní skutečností zakládající odpovědnost provozovatele škoda vyvolaná zvláštní povahou tohoto provozu (tedy v případě stěžovatel dopravní nehodou).

[13] Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu jsou tak aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc a plně odpovídají posouzení provedenému městským soudem. Ten rovněž dovodil, že v případě stěžovatele nebyly splněny podmínky ustanovení § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění pro započtení náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti do vyměřovacího základu, neboť do vyměřovacího základu se podřazují jen a pouze pracovněprávní náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti, kde rozhodující právní skutečností pro vznik nároku byl pracovní úraz nebo

pokračování

nemoc z povolání. Pokud tedy stěžovateli byly náhrady vypláceny v režimu obč. zák., konkrétně z titulu odpovědnosti provozovatele vozidla, jehož provozem byla stěžovateli způsobena škoda při dopravní nehodě (což stěžovatel v kasační stížnosti přímo uvádí), nelze takováto plnění započíst do vyměřovacího základu stěžovatele.

[14] Městský soud se rovněž náležitě vypořádal s otázkou stěžovatelem namítané diskriminace a protiústavnosti postupu dle výše uvedeného výkladu ustanovení § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Přílehlavě odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008 - 78 i nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07). Z těchto rozhodnutí vyplývá, že zákonodárce má při zákonné realizaci ústavně zaručených sociálních práv (včetně systému důchodového pojištění a zabezpečení) prostor k úvaze o jejich konkrétním provedení a že v případě, že existují objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat skupinu osob samostatně výdělečně činných od jiných příjmových skupin osob (zejména osob závisle výdělečně činných), nelze považovat takovou legislativní úpravu za neústavní. Dále z něj vyplývá, že nastavení podmínek státní sociální podpory a okruhu osob, které mohou z podpory státu benefitovat, je otázkou sociální politiky státu, a tedy prioritně moci zákonodárné, nikoli moci soudní.

[15] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že dle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Dle článku 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je možno se práv dle čl. 30 domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Dle článku 1 Listiny základních práv a svobod jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

[16] Stěžovatelem namítaný rozpor výkladu ustanovení § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění s článkem 30 (nesprávně uvedeno 31) Listiny základních práv a svobod, je s ohledem na další argumentaci stěžovatele fakticky namítaným rozporem výkladu tohoto ustanovení se zásadou rovnosti občanů zakotvenou v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak správně uvedl Městský soud v Praze, každý pojištěnec má při splnění všech zákonných podmínek nárok na základní výměru důchodu a procentní výměru ve výši 770 Kč měsíčně. Zbývá část důchodu závisí na konkrétní situaci pojištěnce. Tato zákonná úprava tak zajišťuje naplnění práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (článek 30 Listiny základních práv a svobod).

[17] K otázce rovnosti občanů před zákonem se opakovaně ve svých rozhodnutích vyjádřil Ústavní soud. Ve svém nálezu ze dne 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/1992 uvedl, že „[r]ovnost občanů před zákonem nebyla chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy byla přičítána k určité právní normě, pojímána ve vzájemném poměru různých subjektů apod. Pokud bylo z rovnosti učiněno právo, je každý jednotlivec oprávněn, aby stát v mezích svých možností odstranil všechny faktické nerovnosti. Tato konstrukce však platí pouze tehdy, uvažujeme-li rovnost jako absolutní. Rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů.“ Dále uvedl, že „[s]peciální normy mohou pro určité obory stanovit zvláštní kritéria rovnosti, která ze všeobecného principu neplynou, protože aplikací zásady rovnosti nejsou stanoveny tak přesné meze, aby vylučovaly

jakékoliv volné uvážení těch, kteří ji aplikují.“ K pojetí rovnosti jako kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů, dospěl Ústavní soud i v řadě dalších rozhodnutí (např. nálezy ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/1993, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 33/96 či Pl. ÚS 15/02). Z nich vyplývá, že zásadu rovnosti v právech je třeba chápat tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Zákonná úprava, jež zvýhodňuje či znevýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové odlišné zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující či znevýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech a aby i mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti (viz. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech A., C. a B. z roku 1985).

[18] V daném případě má soud za to, že výše uvedeným výkladem ustanovení § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění k neodůvodněným rozdílům v právní úpravě mezi skupinou osob samostatně výdělečně činných a osob zaměstnanců v řízení o dávku sociálního zabezpečení nedošlo. Právní řád České republiky je založen na dvoukolejnosti úpravy náhrady škody na zdraví. Tato dvoukolejnost souvisí se zásadou zvláštní ochrany postavení zaměstnance, která je součástí veřejného pořádku České republiky. Zaměstnanec, jenž je v pracovněprávních vztazích v poměru podřízeném a závislém na zaměstnavateli, má právo na náhradu škody na zdraví způsobené pracovním úrazem či nemocí z povolání dle zákoníku práce, jenž v tomto směru obsahuje úpravu speciální. Tato zásada zvýšené ochrany má pak dopad i do předpisů sociálního zabezpečení, jak bylo vyloženo výše. Ve vztahu k náhradě škody na zdraví, jež vznikla v důsledku jiné právní (protiprávní) skutečnosti, než je pracovní úraz či nemoc z povolání, se uplatní ustanovení o náhradě škody obsažené v občanském zákoníku, a to bez ohledu na to, zda je poškozený osobou samostatně výdělečně činnou, zaměstnancem, nezaměstnaným apod. Oproti zákoníku práce však občanský zákoník zahrnuje mezi způsoby náhrady škody na zdraví nejen náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti, ale rovněž náhradu za ztrátu na důchodu.

[19] Dle § 2964 o. z. náhrada za ztrátu na důchodu náleží poškozenému ve výši rozdílu mezi důchodem, na který poškozenému vzniklo právo, a důchodem, na který by mu bylo vzniklo právo, jestliže by do základu, z něhož byl vyměřen důchod, byla zahrnuta náhrada za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti, kterou poškozený pobíral v době rozhodné pro vyměření důchodu (obdobnou úpravu obsahoval § 447a obč. zák.). S ohledem na tuto úpravu se poškozeným v případě škody na zdraví podle občanského zákoníku dostane ve výsledku stejného plnění jako zaměstnancům při pracovním úraze či nemoci z povolání, byť tyto jednotlivé částky budou plněny z jiného titulu (náhrada škody, dávka starobního důchodu). V takto rozlišném přístupu zákonodárce, který vede ve svém důsledku ke stejnému výsledku a má své odůvodnění v odlišném postavení zaměstnanců v pracovněprávních vztazích, nelze shledávat porušení práva na rovnost před zákonem ve shora popsáném smyslu.

[20] V dalším odkazuje soud na přezkoumatelný a právní úpravě odpovídající rozsudek městského soudu, se kterým se plně ztotožnil a jeho závěry přebírá.

pokračování

[21] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 2 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. jí však právo na náhradu nákladů řízení ve věci důchodového zabezpečení nenáleží.

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

V Brně dne 12. listopadu 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu