



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupíckové a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupen JUDr. Václavem Veselým, advokátem se sídlem Gutova 3297/4, Praha 10, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2021, č. j. 41 Ad 17/2020-49,

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] Žalobci byl v listopadu 2007 přiznán částečný invalidní důchod, který se na základě zákona č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále též „zákon č. 306/2008 Sb.“), od 1. 1. 2010 přeměnil na invalidní důchod pro invaliditu II. stupně. V únoru 2020 žalobce požádal o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení svého zdravotního stavu. V březnu 2020 byl u žalobce posudkovou lékařkou shledán pokles pracovní schopnosti o 80 %, čímž se žalobce stal invalidním ve III. stupni. Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2020, č. j. R-3. 6. 2020 – 427/X, stanovil správní orgán I. stupně žalobci konkrétní částku invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně. V odůvodnění odkázal na § 41 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v rozhodném znění (dále též „zákon o důchodovém pojištění“) a konstatoval, že se koeficient stanovený tímto ustanovením při změně invalidního důchodu pro invaliditu II. stupně na invaliditu III. stupně rovná číslu 2. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí námitky, které žalovaná

rozhodnutím ze dne 1. 9. 2020, č. j. RN-X-315-IV, zamítla a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. Žalovaná konstatovala, že se nelze odchýlit od § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění a že aplikací tohoto ustanovení nedochází k porušení ústavního pořádku.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. Zabýval se především žalobcem namítanou protiústavností § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Uvedl, že k posouzení ústavnosti právní regulace sociálních práv slouží ve smyslu judikatury Ústavního soudu tzv. test racionality. Co se týče prvního kroku tohoto testu, tedy vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, poukázal krajský soud na to, že podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) mají občané právo na *přiměřené* hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci. Přiměřenost se odvíjí od možností státu, potřeb jednotlivce a jeho zásluh. V rámci druhého kroku testu krajský soud dospěl k závěru, že se úprava § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění nedotýká jádra (esenciálního) obsahu popsaného práva. Nelze totiž říci, že by žalobce v důsledku nepoužití koeficientu 3 namísto maximálně možného koeficientu 2 nedosáhl na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny. Žalobci jde pouze o srovnání celkové výše přiznaného důchodu oproti jiným pojištěncům. Krajský soud taktéž shledal, že zákonná úprava sleduje legitimní cíl (třetí krok testu). Jejím smyslem byla náprava nerovnosti založené předcházející legislativou a srovnání (či přiblížení) výše částečných invalidních důchodů přiznaných před 1. 1. 2010 a invalidních důchodů pro určité stupně invalidity přiznaných po tomto datu, neboť výše dřívějších částečných invalidních důchodů po následných legislativních změnách dosahovala poněkud nadhodnocené výše. Podle krajského soudu v tomto postupu zákonodárce nelze spatřovat náznak svévole, která by vedla k zásadnímu snížení celkového standardu základních práv. A konečně krajský soud aproboval v rámci čtvrtého kroku testu taktéž prostředek pro naplnění popsaného účelu, tedy použití nejvýše koeficientu 2 v situaci, kdy nárok na částečný invalidní důchod vznikl před 1. 1. 2010, tento důchod byl následně transformován na invalidní důchod pro invaliditu II. stupně, a poté se zjistí invalidita III. stupně. S respektem k prostoru, který zákonodárce v oblasti sociálních práv má, krajský soud označil popsaný postup za rozumnou cestu k dosažení kýženého cíle (rozmělnění nadhodnocení důchodů založeného dřívější úpravou). Zákonodárce musel z ekonomických důvodů v určitém místě stanovit „dělicí čáru“. Jako nedůvodnou posoudil krajský soud i argumentaci žalobce stran porušení principu rovnosti. Srovnání situace žalobce (zvýšení invalidity z II. na III. stupeň) s tou, kdy dojde ke zvýšení invalidity z I. na III. stupeň, totiž představuje srovnání nestejných situací. Podle soudu lze rovněž vidět jistou logiku v použití vyššího koeficientu u poživatelé invalidního důchodu, jehož invalidita stoupla rovnou o dva stupně. Jako nadbytečné krajský soud označil provádění důkazu správními spisy, na které odkazoval žalobce. Na posouzení věci nemohl mít vliv ani závěr Ústavního soudu Slovenskej republiky, neboť se netýká identické právní otázky.

III.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního

pokračování

řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že krajský soud nevyvrátil jím předestřený ústavně-konformní výklad dotčené právní úpravy, a uznal, že i tento výklad by mohl být jedním z možných. Sám však předložil výklad jiný, který byl vstřícný ke správnímu orgánu, nikoliv ke stěžovateli. Posláním správních soudů je přitom ochrana veřejných subjektivních práv účastníků řízení, a nikoliv ochrana vrchnostenské moci. Při kolizi dvou výkladů měl proto soud upřednostnit výklad stěžovatele, který je vstřícnější k právům pojištěnců. Podle stěžovatele měl krajský soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit Ústavnímu soudu k posouzení ústavnost § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, stejně jako tomu soudy činily v případech jejich platů. Ani v tomto případě totiž nebylo zasaženo do samotné podstaty práva na hmotné zabezpečení, což činí argument krajského soudu, že nebylo zasaženo do práva stěžovatele na hmotné zabezpečení, neudržitelným. Stěžovatel dále v kasační stížnosti nastínil několik argumentačních linií. V té první vytkl správním orgánům, že se nevypořádaly s jeho námitkou stran ústavnosti aplikované právní úpravy, respektive se ani nepokusily právní úpravu vyložit ústavně konformním způsobem. Dále brojlil proti argumentaci žalované, že rozporovaný následek mechanismu výpočtu invalidních důchodů byl cílem zákonodárce (v podobě preferenčního zacházení ve vztahu k některým pojištěncům). K tomu odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále též „zákon č. 220/2011 Sb.“). Z ní dovodil, že cílem zákonodárce bylo odstranit faktickou nerovnost mezi jednotlivými pojištěnci se zachováním ochrany u transformovaných částečných invalidních důchodů. Opačný efekt, který nastal u stěžovatele, tedy nelze aprobovat jako ústavně konformní legitimní cíl, který by byl činěn rozumným způsobem. Stěžovatel se proto dále zabýval úvahou, zda je možné aplikovaná ustanovení vyložit ústavně-konformním způsobem, či zda je nutné předložit Ústavnímu soudu návrh na jejich zrušení. Dospěl přitom k závěru, že právní úpravu je možno s ohledem na znění § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění vyložit tak, že v případě transformovaných částečných invalidních důchodů, u nichž dochází ke změně invalidity z II. stupně na III. stupeň, je nutné použít k vynásobení stávající procentní výměry invalidního důchodu koeficient 3, jako by docházelo ke zvýšení I. stupně invalidity na III. stupeň. Alternativně je možno navrhnout Ústavnímu soudu zrušení čl. II odst. 3 věty první zákona č. 220/2011 Sb. a § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Za účelem prokázání svých tvrzení stěžovatel navrhl provést komparaci svého případu s případem jiného pojištěnce (L. J.). Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části, ve které bylo rozhodnuto o výši jeho invalidního důchodu, a věc vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že předmětem sporu je v zásadě koeficient použitý při změně invalidního důchodu pro invaliditu II. stupně na invalidní důchod pro invaliditu III. stupně. Čl. II odst. 3 věty první zákona č. 220/2011 Sb. přitom jasně stanoví, že se v situaci stěžovatele použije nejvýše koeficient 2. V případě jiného pojištěnce, na něž stěžovatel odkazuje, se jednalo o změnu invalidního důchodu z I. stupně na III. stupeň. Postupovala-li by tedy žalovaná podle požadavku stěžovatele, porušila by zákon. Žalovaná dále dodala, že se plně ztotožňuje s posouzením ústavnosti právní úpravy ze strany krajského soudu. Podle ní nebylo zasaženo ani do samotné

podstaty práva stěžovatele na hmotné zabezpečení. Tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, podle nichž žalovaná postupovala. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

V.

[5] 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, 4 s. ř. s.).

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost způsobila k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu. V žádném případě nepostačuje, aby kasační stížnost toliko doslovně opakovala žalobní námitky. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, „*kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřijatelná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Vyzývat stěžovatele k odstranění této vady (§ 109 odst. 1 s. ř. s.) není v takové situaci namístě. (...) V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. Pokud by se povinné zastoupení v kasačním řízení mělo vyčerpat tím, že advokát provede v textu žaloby výše popsané kosmetické změny a označí ji za kasační stížnost, stalo by se pouhou formalitou. O formalitu ale zákonodárci nešlo: naopak smyslem bylo umožnit v kasačním řízení pokud možno kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Tato polemika může být méně nebo více zdařilá; vždy však musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, zdůraznit příslušnou judikaturu a přesvědčivě prezentovat ty žalobní argumenty, které žalobce pokládá za nejpádňější. V každém případě musí být z kasační stížnosti patrné alespoň to, že advokát napadený rozsudek četl. Z nynější kasační stížnosti to ale poznat nelze.“ Z citovaného usnesení vycházel zdejší soud např. také v usneseních ze dne 4. 12. 2020, č. j. 5 Azs 14/2020-23, ze dne 17. 12. 2020, č. j. 5 Azs 345/2020-17, ze dne 23. 9. 2020, č. j. 3 Azs 246/2019-26, ze dne 6. 12. 2018, č. j. 9 Afs 34/2018-33, ze dne 27. 8. 2020, č. j. 10 Azs 144/2020-31, ze dne 24. 9. 2020, č. j. 8 As 63/2020-31, ze dne 21. 10. 2020, č. j. 3 Azs 72/2020-26, ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Ads 243/2020-14, nebo ze dne 10. 12. 2020, č. j. 5 As 344/2020-21.*

[7] Situace popsaná ve výše uvedených usneseních nastala rovněž v případě stěžovatele, neboť i on v kasační stížnosti převážně doslovně opakuje argumentaci, kterou uplatnil již v řízení před krajským soudem, a to ve svém podání ze dne 20. 1. 2021, kterým reagoval na vyjádření žalované a doplnil svou žalobní argumentaci. Shoda textu kasační stížnosti stěžovatele s uvedeným podáním je v daném případě extrémní. Navzdory své obsáhlosti tedy kasační stížnost obsahuje argumentaci směřující přímo proti napadenému rozsudku pouze ve svém úvodu (bod I). Ve zbytku stěžovatel pouze doslovně převzal své dřívější podání a toliko zaměnil různé termíny jako např. „krajský soud“ a „Nejvyšší správní soud“ apod. Jelikož se krajský soud s žalobní argumentací stěžovatele podrobně vypořádal, nelze než dospět k závěru o nepřijatelnosti drtivé většiny námitek uvedených v kasační stížnosti, neboť ta v takřka celém rozsahu směřuje proti rozhodnutí správních orgánů, nikoliv proti

pokračování

vypořádání žalobních námitek provedenému krajským soudem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40). V rozsahu prosté repetice žalobních námitek nelze kasační stížnost považovat za zpochybnění rozsudku krajského soudu, protože je kasační stížnost stěžovatele v rozsahu těchto námitek nepřipustná.

[8] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud mohl zabývat toliko obecnou argumentací stěžovatele, která tvoří úvod kasační stížnosti. Zde stěžovatel brojil proti závěrům krajského soudu stran ústavnosti aplikované právní úpravy. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se stěžovatelem, že se jedná o právní otázku, kterou dosud neřešil. Tato skutečnost je významná s ohledem na znění § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, dle kterého platí: *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.* V nyní posuzované věci krajský soud rozhodl po nabytí účinnosti příslušné novely s. ř. s. a současně rozhodoval specializovaný samosoudce. Dle konstantní judikatury (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 156/2021-50, ze dne 13. 8. 2021, č. j. 10 As 222/2021-39, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, ze dne 1. 9. 2021, č. j. 1 As 148/2021-44, ze dne 7. 10. 2021, č. j. 6 Azs 242/2021-21 atp.) pak dochází k přesahu vlastních zájmů stěžovatele typicky v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu **neexistence**, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního právního pochybení krajského soudu (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11). Vzhledem k tomu, že judikatura Nejvyššího správního soudu nedává přímou odpověď na argumentaci stěžovatele, shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijatelnou.

[9] Kasační stížnost však není důvodná.

[10] Předně nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že krajský soud vybral ze dvou ústavně konformních výkladů ten, který byl pro stěžovatele méně výhodný. Krajský soud ani v náznaku nepřipustil, že by byl výklad předestřený stěžovatelem jedním z možných. Věnoval se striktně tomu, zda je právní úprava, respektive její aplikace založená na prostém gramatickém výkladu dotčených ustanovení, ústavně konformní. Při tom nezískal žádné pochybnosti o jejím souladu s Listinou, a tudíž ani důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu. Krajský soud se tedy vůbec nenacházel v situaci, kdy by vybíral ze dvou výkladů. Nelze přitom přehlížet, že výklad předestřený stěžovatelem přímo popírá výslovné znění zákona, jedná se tedy o výklad *contra legem*. Takový výklad lze aplikovat pouze tehdy, pokud si to vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS). Za situace, kdy lze ustanovení vyložit ústavně konformním způsobem i v souladu s jeho zněním, výklad *contra legem* aplikovat nelze. Nejvyšší správní soud přitom dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že v nyní posuzované věci jazykový výklad odpovídá účelu zákona a tento nelze označit na základě argumentace stěžovatele za neústavní.

[11] Stěžovatel dovozuje neústavnost právní úpravy ze srovnání situace dvou pojištěnců, kteří podle jeho výpočtů obdrží za obdobných podmínek rozdílnou výši invalidních důchodů.

[12] V případě pojištěnce č. 1 došlo před 1. 1. 2010 k přiznání částečného důchodu z důvodu poklesu soustavné výdělečné činnosti o 40 %. Na základě zákona č. 306/2008 Sb. byl tento důchod transformován na invaliditu I. stupně s tím, že v mezidobí byl stanoven pokles soustavné výdělečné činnosti na 49 %. Když následně v lednu 2020 požádal pojištěnec č. 1 o zvýšení stupně invalidity na III. stupeň, byl podle stěžovatele při výpočtu nového stupně invalidity použit koeficient 3 podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. U pojištěnce č. 2, jehož situace odpovídá stěžovateli, je rozdíl pouze v tom, že v mezidobí byl stanoven pokles soustavné výdělečné činnosti na 50 %. S ohledem na ustanovení čl. II bodu 8 zákona č. 306/2008 Sb. byl tedy důchod pojištěnce č. 2 transformován na invaliditu II. stupně. Když následně v lednu 2020 požádal tento pojištěnec č. 2 o zvýšení stupně invalidity na III. stupeň, byl při výpočtu nového stupně invalidity použit koeficient 2 dle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Vzhledem k tomu, že před změnou na III. stupeň invalidity byl invalidní důchod obou pojištěnců stejný, považuje stěžovatel popsany postup za diskriminační, a tudíž neústavní, a domáhá se toho, aby byl i v jeho případě použit koeficient 3.

[13] Krajský soud založil vypořádání popsané žalobní argumentace na teleologickém výkladu § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 220/2011 Sb. a na komentářovou literaturu. Uvedl, že smyslem právní úpravy je náprava nerovnosti založené předcházející legislativou a srovnání či přiblížení výše částečných invalidních důchodů přiznaných před 1. 1. 2010 a invalidních důchodů pro určité stupně invalidity přiznaných po tomto datu, přičemž tento cíl zákonodárce vyhodnotil jako legitimní a aproboval též způsob, jakým byl proveden. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné tuto argumentaci krajského soudu podrobně přezkoumávat, a to nejen vzhledem k absenci relevantních kasačních námitek, ale především proto, že námitky stěžovatele jsou založeny na zcela chybné premise, že v případě pojištěnce č. 1, s nímž stěžovatel svou situaci srovnává, bude při výpočtu nové výše invalidního důchodu použit koeficient 3. Právě z této skutečnosti přitom stěžovatel dovozuje, že byl ze strany žalované, potažmo prvostupňového správního orgánu diskriminován. Tak tomu ovšem není.

[14] Dle čl. II bodu 8 věty druhé zákona č. 306/2008 Sb. *částečný invalidní důchod, na který vznikl nárok před 1. lednem 2010, s výjimkou částečného invalidního důchodu uvedeného v bodě 9, se ve výši, v jaké náležel ke dni 31. prosince 2009, považuje od 1. ledna 2010 za invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, byl-li důvodem částečné invalidity pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti nejméně o 50 %, a za invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně v ostatních případech. (...) Ustanovení věty první a s výjimkou změny výše důchodu též ustanovení věty druhé platí, pokud není na základě kontrolní lékařské prohlídky konané po 31. prosinci 2009 stanoven jiný stupeň invalidity a vydáno rozhodnutí o invalidním důchodu pro jiný stupeň invalidity.*

[15] Podle bodu 10 téhož ustanovení *plná invalidita, která trvá ke dni 31. prosince 2009, se považuje od 1. ledna 2010 za invaliditu třetího stupně. Částečná invalidita, která trvá ke dni 31. prosince 2009, se považuje od 1. ledna 2010 za invaliditu druhého stupně, byl-li důvodem*

pokračování

částečné invalidity pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti nejméně o 50 %, a za invaliditu prvního stupně v ostatních případech.

[16] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že v souladu s příklady předestřenými stěžovatelem bylo v době transformace částečných invalidních důchodů pro zařazení do odpovídajících stupňů invalidity podle nové právní úpravy rozhodné určení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti, přičemž rozhodující byla hranice 50 %. Jednotliví pojištěnci byli podle hranice poklesu invalidity přerazeni z částečné invalidity buď do I. nebo do II. stupně invalidity. Podstatným specifikem je, že bez ohledu na to, pod jaký stupeň invalidity pojištěnec nově spadl, zůstal mu zachován invalidní důchod v dosavadní výši. Toto pravidlo zákonodárce stanovil v čl. II. bodu 13 větě druhé zákona č. 306/2008 Sb., dle které *byl-li částečný invalidní důchod přiznán před 1. lednem 2010 a při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2009 je zjištěn takový stupeň invalidity, který by měl za následek snížení výše invalidního důchodu, náleží invalidní důchod v dosavadní výši.*

[17] Popsaný výsledek byl přitom cílem přijaté úpravy, jak vyplývá mj. z důvodové zprávy k zákonu č. 220/2011 Sb., kterou citoval rovněž stěžovatel v kasační stížnosti a dle které „[v] návaznosti na změny v oblasti invalidních důchodů od roku 2010 na základě zákona č. 306/2008 Sb. se doplňuje úprava navazující na zachování výše procentní výměry u dosavadních poživatelů částečných invalidních důchodů. Přechodné ustanovení obsažené v čl. II bodu 13 zákona č. 306/2008 Sb. konzervuje výši transformovaného částečného invalidního důchodu a chrání tak jejich poživatele při změně stupně invalidity ze druhého na první (nedojde ke snížení procentní výměry důchodu, které by odpovídalo nově zjištěnému prvnímu stupni invalidity).“

[18] Přijatou úpravou se tedy zákonodárce snažil zajistit, aby změna kategorizace invalidních důchodů nedopadla nepříznivě na dosavadní poživatele částečného invalidního důchodu, kteří byli nově zařazení do I. stupně invalidity, v důsledku čehož by u nich mělo dojít ke snížení invalidního důchodu. Tomuto důsledku zákonodárce předešel posledně citovaným ustanovením (čl. II. bodu 13 věta druhá zákona č. 306/2008 Sb.). Popsaný „ochranný“ přístup by na první pohled mohl vést k efektu, který popisuje stěžovatel ve svém příkladu, tedy k tomu, že při následné změně stupně invalidity nastalé v roce 2020 bude s osobami, které se nacházely ve zdánlivě srovnatelné situaci (podle procentní výměry důchodu), na základě § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění zacházeno odlišně. K tomu ovšem s účinností od 1. 1. 2012 nedojde, neboť se uplatní speciální úprava obsažená v čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb., která limituje výši koeficientu při změně stupně transformovaných částečných invalidních důchodů. Požádá-li tedy pojištěnec č. 1 od ledna 2020 stejně jako stěžovatel o zvýšení stupně invalidity z I. na III. stupeň, nebude s ohledem na speciální právní úpravu aplikován koeficient 3 podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, jak mylně dovozuje stěžovatel.

[19] Dle čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb. totiž platí, že [v]znikl-li nárok na částečný invalidní důchod před 1. lednem 2010 a při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2011 je zjištěna invalidita druhého stupně, náleží invalidní důchod v dosavadní výši, a je-li zjištěna invalidita třetího stupně, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu nejvýše koeficientu 2. Vznikl-li nárok na částečný invalidní důchod před 1. lednem 2010 a v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2011 došlo ke změně stupně invalidity

z prvního stupně na druhý nebo třetí stupeň invalidity, popřípadě na druhý stupeň invalidity a poté z druhého stupně na třetí stupeň invalidity nebo na třetí stupeň invalidity a poté z třetího stupně na druhý stupeň invalidity, a po 31. prosinci 2011 dojde ke změně stupně invalidity

- a) ze druhého stupně na první stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 0,6667,*
- b) ze třetího stupně na druhý stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 0,3333,*
- c) ze třetího stupně na první stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 0,2222,*
- d) ze druhého stupně na třetí stupeň, použije se při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu koeficientu 1,3333 (důraz přidán, pozn. soudu).*

[20] Důvodová zpráva k citovanému ustanovení uvádí: „Absence úpravy stanovení nové výše procentní výměry při změně stupně invalidity z prvního na druhý nebo z prvního na třetí (případně změny z druhého stupně na první a posléze z prvního na třetí) však znamená značné a neodůvodněné rozdíly, tj. zvýhodnění poživatelů částečného invalidního důchodu přiznaného před 1. lednem 2010 oproti poživatelům nově přiznaných invalidních důchodů podle nové právní úpravy (tj. po 31. prosinci 2009) i ve srovnání s poživateli transformovaných plných invalidních důchodů na invalidní důchody třetího stupně, u nichž se posléze změnil stupeň invalidity na nižší stupeň a poté se zase změnil na vyšší stupeň. Toto neodůvodněné zvýhodnění zakládá nerovnost mezi jednotlivými pojištěnci a znamená i zvýšení nákladů na výplatu transformovaných částečných invalidních důchodů. Navrhovaná úprava tuto nerovnost mezi jednotlivými pojištěnci odstraňuje, avšak zachovává uvedenou ochranu u transformovaných částečných invalidních důchodů. Navrhované ustanovení se týká například této situace: Procentní výměra částečného invalidního důchodu, na který vznikl nárok před 1. lednem 2010, činila 3 000 Kč. Protože šlo o ztrátu schopnosti výdělečné činnosti o méně než 50 %, byl tento důchod dnem 1. ledna 2010 transformován na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, ale jeho výše - odpovídající invalidnímu důchodu pro invaliditu druhého stupně, neboť výše procentní výměry částečného invalidního důchodu činila 0,75 % výpočtového základu za rok pojištění - zůstala v důsledku čl. II bodu 13 věty druhé zákona č. 306/2008 Sb. beze změny. Po 31. prosinci 2009 byla při kontrolní lékařské prohlídce zjištěna invalidita druhého stupně; procentní výměra byla podle stanovených pravidel zvýšena na 4 500 Kč [$3\,000 \times (0,75 : 0,5)$] (věcně však měla zůstat nezměněna, neboť výše transformovaného částečného invalidního důchodu již odpovídala výši invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně; pro tento postup však v přechodných ustanoveních zákona č. 306/2008 Sb. chyběla příslušná úprava, a proto nezbylo než postupovat podle pravidel stanovených v § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění a tím došlo k nadhodnocení procentní výměry invalidního důchodu, která místo 0,75 % výpočtového základu za rok pojištění činila de facto 1,125 % za rok pojištění). Při další kontrolní lékařské prohlídce byla zjištěna invalidita třetího stupně a procentní výměra byla zvýšena na 9 000 Kč [$4\,500 \times (1,5 : 0,75)$], takže procentní výměra tohoto invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně neodpovídala 1,5 % výpočtového základu za každý rok pojištění, ale odpovídala de facto 2,25 % za každý rok pojištění ($0,75 \times 1,5 \times 2$). Dojde-li po 31. prosinci 2011 ke zjištění invalidity prvního stupně, je třeba upravit výši procentní výměry na částku odpovídající stavu, kdy invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně, na který vznikl nárok po 31. prosinci 2009 (a jehož procentní výměr činila rovněž 3 000 Kč), byl změněn na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, tedy na 2 000 Kč [$3\,000 (0,5 : 0,75)$]. Změně z 9 000 Kč na 2 000 Kč odpovídá právě koeficient 0,2222.“

pokračování

[21] Dle důvodové zprávy tedy bylo citované ustanovení čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb. přijato právě s cílem, aby odstranilo nerovnost dovozovanou stěžovatelem. Z jeho znění i z důvodové zprávy jasně vyplývá, že dopadá právě na stěžovatelem předestřený srovnávaný případ pojištěnce č. 1, kterému má být změněn stupeň invalidity z I. rovnou na III. Reflektuje totiž skutečnost, že byť byl daný pojištěnec zařazen do I. stupně invalidity, s ohledem na čl. II. bodu 13 zákona č. 306/2008 Sb. mu byla stanovena výše invalidního důchodu tak, jako by mu byl stanoven II. stupeň invalidity. Proto, aby nedocházelo k situaci nastíněné stěžovatelem, pak bylo přijato ustanovení čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb., dle kterého se v případě, že se jedná o nárok na částečný invalidní důchod vzniklý před 1. 1. 2010, bude v případě následné změny stupně invalidity i za situace, kdy se jedná o změnu přímo z I. stupně invalidity na III. použit nejvýše koeficient 2, nikoliv 3 podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, jak dovozuje stěžovatel. K uvedenému lze přiměřeně odkázat na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 1. 2014, č. j. 19 Ad 11/2013-15, ve kterém byla problematika stanovení koeficientu dle čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb. vysvětlena, a jehož právní věta uvádí: *„Žalobci, který pobíral invalidní důchod pro invaliditu I. stupně, vzniklý transformací z částečného invalidního důchodu přiznaného v r. 2004, náleží vzhledem k ustanovení článku II. bod 3 zákona č. 220/2011 Sb., jímž se mění zákon č. 155/1995 Sb., při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu nejvýše koeficient 2. V případě žalobce se nejedná o zcela nový nárok na invalidní důchod, kdy by bylo možné nově vypočítat a stanovit výši důchodu podle odpracovaných let a dosažených výdělků, ale jde o přepočet výše již vypláceného invalidního důchodu o koeficient určený zákonem č. 155/1995 Sb.“* Ke shodnému závěru dospívá taktéž stanovisko veřejného ochránce práv (Šabatová A., *Sborník stanovisek č. 14 - Důchody II*, kapitola XIV., bod 1., Sborník stanovisek veřejného ochránce práv, Brno, 2016, dostupné v systému ASPI).

[22] Problematiku aplikace koeficientu dle čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb. do určité míry objasňuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2019, č. j. 4 Ads 206/2019-31. Uvedený rozsudek se zabýval situací stěžovatele, u kterého docházelo k opakovaným změnám jeho zdravotního stavu a následně také k opakovaným změnám stupňů invalidity. Ze závěrů, které učinil Nejvyšší správní soud a zejména Městský soud v Praze v přezkoumávaném rozsudku ze dne 30. 4. 2019, č. j. 1 Ad 13/2018-26, vyplývá, že v případě částečných invalidních důchodů přiznaných před 1. 1. 2010 a následně transformovaných na invalidní důchody jednotlivých stupňů podle nové úpravy se uplatní čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb., který představuje reakci na skutečnost, že v přechodných ustanoveních zákona č. 306/2008 Sb., chyběla příslušná úprava, která by reagovala právě na změny transformace invalidního důchodu provedeného od 1. 1. 2010. Absence úpravy stanovení nové výše procentní výměry při změně stupně invalidity z prvního na druhý nebo z prvního na třetí stupeň (případně změny z druhého stupně na první a posléze z prvního na třetí) však znamenala značné a neodůvodněné rozdíly, tj. zvýhodnění poživatelů částečného invalidního důchodu přiznaného před 1. 1. 2010 oproti poživatelům nově přiznaných invalidních důchodů podle nové právní úpravy (tj. po 31. 12. 2009). To zakládalo nerovnost mezi jednotlivými pojištěnci. Úprava, kterou přinesl zákon č. 220/2011 Sb., proto tuto nerovnost odstranila a fakticky zabránila vzniku situace, kterou předestřel stěžovatel, přičemž zároveň zachovala ochranu transformovaných částečných invalidních důchodů z hlediska procentní

výměry důchodu. Je tedy zřejmé, že v případě dříve přiznaných částečných invalidních důchodů dojde při případné další změně stupně invalidity k jejich jednorázové korekci na základě ustanovení čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb. tak, aby bylo zabráněno nepřiměřenému zvýhodňování ve smyslu argumentace stěžovatele. Nejvyšší správní soud pak v posledně uvedeném rozsudku mj. konstatoval, že důslednou aplikací § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění „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 tvrdý vůči stěžovateli.“ Stěžovatel při srovnání situace různých pojištěnců tedy neaplikoval důsledně celou právní úpravu včetně čl. II. bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb. V jím předestřeném případě dopadá na oba pojištěnce při změně stupně invalidity na třetí stupeň koeficient 2. K žádnému nerovnému zacházení tedy nedochází.

[23] Základní premisa, na které je postavena argumentace stěžovatele o jeho domnělé diskriminaci a protiústavnosti právní úpravy, proto nemůže obstát. Stěžovatelem předestřená nerovnost při výpočtu invalidních důchodů nevzniká.

[24] Nutno dodat, že v citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 206/2019-31, se Nejvyšší správní soud zabýval také otázkou případného rozporu § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění s ústavním pořádkem, byť v trochu odlišné situaci. Dospěl přitom k závěru, že uvedená právní úprava a její cíl je legitimní, a to zejména při zohlednění správné aplikace právní úpravy, která je popsána výše. Ve vztahu k ústavnosti sporného ustanovení odkázal na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, a ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, či usnesení ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 1898/13) a zdůraznil, že v oblasti sociálních práv je dle této judikatury „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 Listinou zakotvených práv.“ Závěrem konstatoval, že „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

pokračování

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.“

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud považoval právní úpravu aplikovanou na případě stěžovatele za souladnou s ústavním pořádkem. Stěžovatelem dovozovaná nerovnost je toliko domnělá a vychází z nesprávné aplikace relevantní právní úpravy. Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 2 s. ř. s. jí však právo na náhradu nákladů řízení ve věcech důchodového pojištění nenáleží.

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

V Brně dne 12. ledna 2023

David Hipšr
předseda senátu