



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyně Mgr. Martinou Kotouček Mikoláškovou ve věci

žalobce: **L. L., narozený X**
bytem X
zastoupení advokátem JUDr. Martinem Mikyskou
sídlem Malá Skála 397, 468 31 Malá Skála

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 3. 2023, č. j. X,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou do datové schránky soudu dne 22. 5. 2023 domáhá zrušení rozhodnutí žalované označeného shora (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla jeho námitky a potvrdila své rozhodnutí ze dne 11. 8. 2022, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaná podle § 56 odst. 1 písm. e) a § 41 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 221/2022 Sb. (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) a čl. II bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon o důchodovém pojištění (dále zákon č. 220/2011 Sb.), zvýšila žalobci od 12. 1. 2022 invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně ve výši 12 866 Kč měsíčně; a dále rozhodla, že invalidní důchod žalobce pro invaliditu třetího stupně od červnové splátky důchodu v roce 2022 činí částku 13 602 Kč měsíčně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že pracovní schopnost žalobce poklesla od 12. 1. 2022 o 70 % a byl tak invalidní ve třetím stupni, avšak protože před touto změnou náležel žalobci invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně, za nějž se považuje částečný invalidní důchod přiznaný před 1. 1. 2010, při stanovení výše invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně se použije pro změnu výše procentní výměry koeficient 2.

2. Žalobce namítá, že je napadené rozhodnutí v hrubém rozporu s pojistným a zásluhovým principem sociálního pojištění a ochranného ustanovení § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Žalobce byl dlouholetým poživitelem částečného invalidního důchodu, který byl od 1. 1. 2010 transformován na invalidní důchod pro invaliditu I. stupně. I jako poživitel invalidního důchodu byl výdělečně činný v plném pracovním úvazku, přičemž dosahoval regionálně nadprůměrných výdělků, odváděl jak on, tak jeho zaměstnavatelé pojistné na sociální pojištění. Od 12. 1. 2022 došlo u žalobce ke změně stupně invalidity na III. stupeň. Před změnou pobíral invalidní důchod ve výši 8 383 Kč měsíčně, po změně stupně na III. stupeň činí výše invalidního důchodu 12 866 Kč měsíčně. Ustanovení § 41 odst. 3 ve spojení s § 17 zákona o důchodovém pojištění má povahu ochranného ustanovení ve prospěch těch poživitelů invalidního důchodu, jejichž osobní vyměřovací základ z doby před přiznáním invalidního důchodu se valorizuje 0 %. Smyslem tohoto ochranného ustanovení je stanovit fiktivní vyměřovací základ pojištěnce, pokud by jeho schopnost výdělečné činnosti nebyla snížena nebo nějak omezena a na jakou úroveň by se asi dostal jeho osobní vyměřovací základ. Ovšem toto ochranné ustanovení se obrací proti žalobci a ve výši jeho invalidního důchodu jej naopak poškozuje. Podstata poškození spočívá v tom, že jeho invalidní důchod pro invaliditu III. stupně, vyměřený z jeho fiktivního vyměřovacího základu je nižší (nikoli nevýznamně), než kdyby byl jeho invalidní důchod vypočten ze skutečného osobního vyměřovacího základu pracujícího poživitele částečného invalidního důchodu, posléze pracujícího poživitele invalidního důchodu při invaliditě I. stupně. Výše invalidního důchodu žalobce byla stanovena v hrubém rozporu s pojistným principem sociálního pojištění: *z jakých výdělků platíš ty jako pojištěnec a Tvůj zaměstnavatel pojistné na sociální pojištění, z takových výdělků by měl být vyměřen příslušný důchod.* Žalobce uvedl, že z minulosti existuje jedno všeobecně známé rozhodnutí Ústavního soudu, které se týkalo právě nedostatečného promítnutí zásluhového pojistného principu do výše důchodu pojištěnce.
3. Skutečný osobní vyměřovací základ žalobce by byl 46 390 Kč měsíčně, v roce 2023 pobírá žalobce invalidní důchod pro invaliditu III. stupně ve výši 14 768 Kč měsíčně. Jeho invalidní důchod, počítaný pro srovnání jako starobní důchod by činil 22 900 Kč měsíčně. Ačkoli tedy žalovaná rozhodla podle litery zákona, tak rozhodla v hrubém rozporu s pojistným a zásluhovým principem sociálního pojištění a ochranné ustanovení § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, které má povahu *lex specialis*, svým rozhodnutím převrátila z výhody pro pojištěnce v nevýhodu. Do výše invalidního důchodu III. stupně žalobce vůbec nebyla promítnuta zásluhová pojistná zásada.
4. Žalovaná ve vyjádření k žalobě nejprve zrekapitulovala průběh správního řízení. Poté

uvedla, že při změně stupně invalidity se podle příslušného ustanovení zákona o důchodovém pojištění stanoví nová výše invalidního důchodu výhradně z doposud vypláceného invalidního důchodu prostřednictvím koeficientu, získaného způsobem uvedeným v zákoně. Upozornila na to, že na žalobce dopadá zvláštní zákonná úprava uvedená v zákoně č. 220/2011 Sb. Žalobci byl ode dne 1. 9. 1990 přiznán částečný invalidní důchod pro zdravotní stav značně ztěžující obecné životní podmínky. Tento částečný invalidní důchod se v souladu s ustanovením čl. II bodu 8 zákona č. 306/2008 Sb. považoval od 1. 1. 2010 za invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně. Ke změně výše důchodu nedošlo. V roce 2022 byl žalobce shledán invalidním pro invaliditu třetího stupně. Jelikož nárok na částečný invalidní důchod účastníkovi řízení vznikl před 1. 1. 2010, od 1. 1. 2010 se považoval za invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně a při kontrolní lékařské prohlídce konané po roce 2011 byla od 12. 1. 2022 zjištěna invalidita třetího stupně, je nutno v případě podle ustanovení článku II bodu 3 věty první zákona č. 220/2011 Sb. procentní výměru dosavadního invalidního důchodu vynásobit koeficientem 2. Žalovaná tak nemohla námitkám žalobce, ve kterých se domáhal zohlednění jeho ekonomické aktivity, vyhovět. Žalovaná uvedla, že se jedná o zákonnou úpravu, která má závazný charakter a nemůže se od ní při svém rozhodování nijak odchýlit. Žalovaná proto navrhovala zamítnout žalobu.

Obsah správního spisu

5. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 4. 1. 1991 žádost o důchod, na jejímž základě bylo rozhodnuto o tom, že je žalobce částečně invalidní od září 1990. Dne 19. 5. 2022 podal žalobce žádost o změnu výše invalidního důchodu.
6. Z posudku o invaliditě ze dne 16. 5. 2022, č. j. LPS/2022/147-BE_CSSZ, vypracovaném Okresní správou sociálního zabezpečení dospěl posudkový lékař k závěru, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobce s nejvýznamnějším dopadem na pokles pracovní schopnosti je zdravotní postižení uvedené v kapitole V, položce 16e) přílohy vyhlášky o posuzování invalidity, pro které se stanovuje míra poklesu pracovní schopnosti 70 %, která se ve smyslu § 3 a 4 této vyhlášky dále neměnila. S ohledem na to, že zdravotní stav nelze další léčbou zásadně ovlivnit, bylo jako nedůvodné vyhodnoceno stanovit kontrolu invalidity.
7. Dne 11. 8. 2022 vydala žalovaná prvostupňové rozhodnutí, kterým žalobci podle § 56 odst. 1 písm. e) a § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, a čl. II bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, od 12. 1. 2022 zvýšila invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně. Invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně činí 12 866 Kč. Podle nařízení vlády č. 35/2022 Sb., se od června 2022 zvyšuje: procentní výměra invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně na 9 700 Kč/měsíčně. Základní výměra invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně se nezvyšuje a náleží nadále ve výši 3 900 Kč/měsíčně. Celkem náleží 13 602 Kč/měsíčně. V odůvodnění žalovaná uvedla, že koeficient stanovený podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění při změně stupně invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně na invaliditu třetího stupně činí 3, podle čl. II bodu 3 zákona č. 220/2011 Sb., se však použije nejvýše koeficient 2. Žalovaná tak vyčíslila, že základní výměra činí 3 900 Kč měsíčně. Procentní výměra invalidního důchodu činila před provedenou změnou stupně invalidity 4 483 Kč měsíčně, takže po vynásobení koeficientem ve výši 2 činí výše procentní výměry invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně 8 966 Kč měsíčně.
8. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí dne 7. 9. 2022 námitky, ve kterých uvedl,

že invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně byl vypočten přepočítacím koeficientem z invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně, při kterém ještě vykonával výdělečnou činnost. Žádal tak o výpočet invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně z dosahovaných výdělků z celé jeho pracovní činnosti, neboť přepočítacím koeficientem byl poškozen. V lednu 2022 pobíral invalidní důchod ve výši 12 866 Kč, od června ve výši 13 602 Kč a k datu podání námitek ve výši 14 104 Kč. Výše důchodu mu přitom nepokrývá životní náklady. V době pobírání invalidního důchodu vždy pracoval na plný úvazek, z výdělků odváděl sociální pojištění.

9. Dne 17. 3. 2023 byl v rámci námitkového řízení zpracován posudek o invaliditě, ve kterém posudková lékařka dospěla ke shodnému závěru, jako posudkový lékař posuzující zdravotní stav žalobce v prvním stupni. Tedy že je žalobce invalidní ve třetím stupni invalidity, jeho pracovní schopnost poklesla o 70 %. Též vyhodnotila jako nedůvodné stanovit kontrolu léčby.
10. Dne 23. 3. 2023 vydala žalovaná napadené rozhodnutí, ve kterém uvedla, že při změně stupně invalidity se nová výše invalidního důchodu (v případě žalobce) stanoví výhradně z doposud vypláceného invalidního důchodu prostřednictvím koeficientu získaného způsobem uvedeným v zákoně. Skutečnost, že žalobce po vzniku nároku na invalidní důchod vykonával výdělečnou činnost, dosahoval z této výdělečné činnosti příjem, popřípadě odváděl pojistné na sociální zabezpečení, je proto při stanovení nové výše invalidního důchodu bez vlivu. Žalovaná se nemůže při svém rozhodování odchýlit od zákonné úpravy. Žalovaná dále znovu zopakovala výpočet výše invalidního důchodu žalobce.

Posouzení krajským soudem

11. Soud poté, co ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jej přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlédnout z moci úřední, neshledal. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť žalobce ani žalovaná k výzvě soudu jednání nepožadovali (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
12. Podle § 39 odst. 2 písm. c) zákona o důchodovém pojištění, jestliže pracovní schopnost pojištěnce poklesla nejméně o 70 %, jedná se o invaliditu třetího stupně.
13. Podle § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění při změně stupně 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.
14. Podle čl. II. odst. 8 věty druhé 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 sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákona (dále „zákon 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.

15. Podle čl. II odst. 3 věta první zákona č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále „zákon č. 220/2011 Sb.“) vznikl-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.
16. Žalobce má za to, že zákonné ustanovení, které bylo v jeho případě aplikováno na přepočtení invalidního důchodu a které je tzv. ochranným ustanovením, ho poškozuje, neboť nezohledňuje jeho příjmy, kterých dosahoval v době, kdy byl poživitelem invalidního důchodu a současně přispíval do systému sociálního pojištění. Přepočtení výše invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně tak podle žalobce porušuje zásadu zásluhovosti. Žalobce má za to, že i když žalovaná rozhodla v souladu s literou zákona, rozhodla způsobem, který je ústavně rozporný. Ve věci tak není sporu o tom, že žalovaná a správní orgán I. stupně rozhodli v souladu se zákonem, avšak žalobce rozporuje ústavnost tohoto postupu. Soud se tak musel vypořádat s tím, jestli je výklad zákona zastávaný správními orgány ústavně konformní, a pokud by nebyl, tak by se musel pokusit najít jiný, a to ústavně konformní výklad, a pokud by takový výklad nenalezl, měl by povinnost postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení souladu aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem. Zdejší soud ovšem není toho názoru, že by byl postup správních orgánů ústavně nekonformní, a že by právní úprava dopadající na věc žalobce byla protiústavní.
17. K posouzení ústavnosti právní regulace sociálních práv se v judikatuře Ústavního soudu již zažil tzv. test racionality (srov. nálezy ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, či ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11). Ten se skládá z následujících kroků:
 - a) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu,
 - b) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Jestliže se přezkoumávaná zákonná regulace nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, dále je potřeba zkoumat, zda
 - c) zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně
 - d) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší
18. Ve vztahu k prvnímu kroku lze vymezit, že Listina základních práv a svobod v relevantní části čl. 30 odst. 1 stanoví, že občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci. Jak vysvětluje komentářová literatura: „*Princip přiměřenosti představuje (...) základní hranici, v níž se jednotlivec se svým veřejnoprávním nárokem vůči státu pohybuje. Přiměřenost v podmínkách nastavení systému důchodového pojištění znamená, že výsledná podoba poskytování zajištění (zabezpečení) bude omezena zejména ekonomickými*

možnostmi státu, a jednak na druhé straně kupříkladu mírou zásluh jednotlivce ve vztahu k fungování systému sociálního zabezpečení a v neposlední řadě intenzitou jeho sociální situace (například stupeň invalidity ve vazbě ke schopnosti obstarat si prostředky na živobytí vlastní prací). Skutečná úroveň zabezpečení v kontextu důchodového pojištění se tedy pohybuje v pomyslném trojúhelníku, jehož vrcholy představují: (1) možnosti státu, (2) potřeby jednotlivce, a (3) zásluhy jednotlivce o blaho celku“ [viz Hlouch, L. Čl. 30 (Sociální práva. Právo na sociální zabezpečení). In: Husseini, F. a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 853].

19. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.
20. Ústavní soud k čl. 41 odst. 1 Listiny v nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10 uvedl, že „[u]stanovení čl. 41 odst. 1 Listiny [...] vymezuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální.“ A dále pak Ústavní soud k výkladu přiměřenosti uvedl například v nálezu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, že „povinností státu je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní sociální standard v souladu s jejich požadavky.“
21. Podle krajského soudu se použitá právní úprava – tedy § 41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s čl. II odst. 3 zákona č. 220/2011 Sb. – ve smyslu druhého kroku testu racionality nedotýká jádra (esenciálního) obsahu právě popsaného práva. Nelze říct, že by žalobce nezohledněním příjmů získaných souběžně v době, kdy pobíral invalidní důchod, nedosáhl na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny. Ačkoli žalobce argumentuje tím, že nebyly zohledněny jeho příjmy z doby, kdy sice již pobíral invalidní důchod, avšak současně stále přispíval do systému sociálního pojištění, tak soud nemá za to, že by tato skutečnost způsobila, že žalobci není zajištěn minimální sociální standard, který je ústavně garantován. Je třeba poukázat na to, že ani v době, kdy pobíral částečný invalidní důchod (resp. invalidní důchod, který se mu následně transformoval na invalidní důchod pro invaliditu I. stupně), nedocházelo k pravidelnému přepočítávání této důchodové dávky (např. periodicky každý rok) s ohledem na vykonávanou výdělečnou činnost. Žalobce vykonával výdělečnou činnost v době, kdy pobíral částečný, resp. následně invalidní důchod pro invaliditu I. stupně, aniž by byly dosahované příjmy při výpočtu dávky invalidního důchodu zohledňovány, a tento přístup zůstal zachován i v okamžiku, kdy se žalobci změnil stupeň invalidity na III. stupeň. Žalobci nevznikl nový nárok na nový typ důchodu (invalidní důchod III. stupně), ale trval mu nárok na invalidní důchod. Zákonodárce explicitně v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 306/2008 Sb., kterým došlo ke sjednocení nároku na *jeden* invalidní důchod (z nároků na částečný a úplný invalidní důchod), popsal, že nárok na invalidní důchod vzniká v důsledku invalidity (srov. znění § 38 zákona o důchodovém pojištění); invalidita je následně rozdělena do tří stupňů, přičemž s každým stupněm invalidity je vyplácena jiná výše invalidního důchodu. Pokud tedy příjemce invalidního důchodu vstoupí do daného systému, protože je invalidní a jeho invalidita kontinuálně trvá, nemění se výše invalidního důchodu v návaznosti na případné dosahované výdělky tohoto příjemce, ale toliko v závislosti na stupni invalidity, kterého v danou dobu příjemce důchodu zrovna dosahuje. Soud přitom poukazuje na to, že při invaliditě I. a II. stupně se i předpokládá, že je příjemce takové dávky

výdělečně aktivní (proto je výše dávky stanovena s ohledem na míru poklesu pracovní schopnosti). Výdělečná činnost dosahovaná v průběhu pobírání invalidního důchodu by mohla být zohledněna pouze tehdy, pokud by příjemci dávky zanikl nárok na invalidní důchod (nebyl by již invalidní) a v budoucnu by se zase invalidním stal, čímž by mu vznikl nový nárok na invalidní důchod, nikoli pouze na jinou výši již pobíraného invalidního důchodu. Podle krajského soudu se přezkoumávaná zákonná regulace nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, lze proto přistoupit ke třetímu kroku testu racionality.

22. Použitá zákonná úprava vychází z komplexní reformy důchodového systému, v jejímž rámci došlo mj. k novému vymezení invalidity, resp. ke sjednocení nároku na invalidní důchod, který je závislý toliko na posouzení invalidity; již se nerozlišuje částečná a plná invalidita (každá s vlastním nárokem), ale je pouze jedna invalidita, jejíž následné stupně mají vliv toliko na výši invalidního důchodu. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 306/2008 Sb., uvádí, že *„[p]arametrické změny v základním důchodovém pojištění je potřebné doplnit i změnami v oblasti posuzování zdravotního stavu pro účely důchodového pojištění, aby docházelo k cílenější dávkové kompenzaci podle míry poklesu pracovní schopnosti. Vzhledem k tomu se navrhuje změnit vymezení invalidity (plné invalidity i částečné invalidity). Změny by měly přispět k modernizaci a ke zpřesnění posudkového procesu a ve svých důsledcích ovlivnit další vývoj invalidizace, nákladů na invalidní důchody a počty ekonomicky aktivních/neaktivních osob. Navrhují se tato opatření: zrušit dělení invalidity na plnou a částečnou (a tedy i dělení invalidních důchodů na plné invalidní a částečné invalidní důchody) a zavést invalidní důchod, jehož výše bude záviset na zjištěném stupni invalidity (přitom se navrhuje tři stupně invalidity); invaliditu vymezovat jen k poklesu pracovní schopnosti.“*
23. Cílů spojených s důchodovou reformou byla řada, mezi hlavními však bylo zajistit přiléhavější sociální pomoc s ohledem na skutečný zdravotní stav příjemce dávky; stát vyhodnotil, že rozdělení do dvou stupňů je příliš nespravedlivé (hranice mezi částečným a invalidním důchodem byla příliš ostrá); zároveň se přestalo při pobírání důchodu zcela přihlížet k příjmům příjemců invalidních důchodů. Právní úprava před reformou v případě souběhu příjmu z výdělečné činnosti a důchodu zohledňovala tento příjem negativně, tj. v okamžiku, kdy příjemce důchodu dosahoval příjmů z výdělečné činnosti určité výše, ztratil nárok na výplatu (části) invalidního důchodu. A byť si lze dle soudu představit, že by byla právní úprava nastavená tak, aby příjemce invalidního důchodu pozitivně motivovala k účasti na pracovním trhu tím, že by zohledňovala příjem z výdělečné činnosti příjemce důchodu (nebylo by přitom rozhodné, zda by byl tento příjem zohledňován periodicky, nebo na základě žádosti nebo i při případné změně stupně invalidity, s čímž by ani nemusely být spojené negativní důsledky, jako v případě, kdy byl tento příjem zohledňován negativně, tj. při určité výši skutečného příjmu ztrácel nárok na výplatu, což vedlo ke snahám některých příjemců tyto příjmy zkreslit), tak má soud za to, že i přes nezohlednění příjmů dosahovaných žalobcem při souběhu s pobíráním invalidního důchodu, zajišťuje zákon minimální standard v míře akceptované ústavním soudem (srov. odst. 20 a 32).
24. Zároveň ovšem na žalobce výrazně dopadá i čl. II odst. 3 zákona č. 220/2011 Sb., který měl podstatný vliv na konkrétní výši vypočteného invalidního důchodu a k tomu důvodová zpráva vysvětluje, že bylo třeba reagovat na jisté nedokonalosti dřívější přechodné úpravy plynoucí pro změnu ze zákona č. 306/2008 Sb. Podle důvodové zprávy jím nastolená *„[a]bsence 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.“

25. Komentářová literatura vysvětluje, že se zde aplikovaným přechodným ustanovením „napravuje určitá legislativní nedůslednost vzniklá v zákoně č. 306/2008 Sb. Smyslem tohoto složitějšího ustanovení je „narovnat“ výši invalidních důchodů, které byly přiznány před 1. 1. 2010 jako částečné invalidní důchody (...). Účelem (...) je v souladu s ústavním principem právní jistoty zabránit odejmutí již získaných nároků pouze v důsledku přijetí nové právní úpravy. Protože však přechodná ustanovení k zákonu č. 306/2008 Sb. (...) neobsahovala výslovnou úpravu výše původního částečného invalidního transformovaného na první stupeň při změně stupně invalidity na vyšší (což záměr rozhodně nebyl), musely orgány sociálního zabezpečení postupovat podle §41 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, tj. např. (...) při změně prvního na třetí stupeň došlo k vynásobení procentní výměry koeficientem 3, takže procentní výměra činila nikoli 1,5 % za rok pojištění, ale 2,25 %. V těchto případech tedy došlo z důvodu absence právní úpravy k určitému nadhodnocení ve prospěch poživatelů dřívějších částečných invalidních důchodů, což neodpovídá logice ani spravedlnosti. K nápravě došlo s účinností od 1. 1. 2012, kdy se srovnává jejich situace se situací poživatelů invalidních důchodů nově přiznaných až po 31. 12. 2009 či se situací poživatelů dřívějších částečných invalidních důchodů transformovaných na invalidní důchody pro invaliditu druhého stupně (...). Jde o to, aby tyto „nadhodnocené“ výše procentních výměr byly při další změně stupně invalidity již srovnány tak, aby odpovídaly správné sazbě za rok pojištění 0,75 % při druhém stupni invalidity a 1,5 % při třetím stupni invalidity“ (srov. Voříšek, V. Přechodná ustanovení k zákonu č. 220/2011 Sb. In: Voříšek, V. Zákon o důchodovém pojištění. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 295-296)
26. Z výše uvedeného tak vyplývá jednak záměr zákonodárce koncepčně reformovat (invalidní) důchody tak, aby přilehavěji odpovídaly zjištěné míře poklesu pracovní schopnosti konkrétních osob, a zároveň je patrné, že přechodné ustanovení, které dopadá i na žalobce, mělo *narovnat* dřívější nerovnost mezi poživateli důchodů. Cílem použité úpravy tedy byla komplexní změna do té doby nastaveného systému, která se ovšem výrazně projevila mj. i v tom, že přestala odlišovat nároky na různé typy invalidních důchodů, ale definuje toliko jeden invalidní důchod a ten dále rozděluje do tří stupňů, které mají ovšem už vliv nikoli na vlastní vznik nároku, ale jen na jeho výši (přiznaná výše má být pak přímo úměrná zjištěnému poklesu pracovní schopnosti) a dále navazující úpravou mělo dojít k nápravě nerovnosti založené předcházející legislativou a ke srovnání (či přiblížení) výše částečných invalidních důchodů přiznaných před 1. 1. 2010 a invalidních důchodů pro určité stupně invalidity přiznaných po tomto datu. Výše dřívějších částečných invalidních důchodu po následných legislativních změnách dosahovala poněkud nadhodnocené výše. Toto hledání nové rovnosti se proto logicky muselo pojit s jistou formou budoucích negativních dopadů pro nadhodnocené částečné invalidní důchody. Zákonodárce se proto pokusil do budoucna snížit strop pro výpočet nové výše důchodů původně vzniklých jako částečný invalidní důchod, které se zákonem transformovaly na invalidní důchody pro invaliditu druhého stupně, a stupeň invalidity se u nich poté měl opět zvýšit. Tato snaha o nápravu nerovností založených předchozí úpravou a jisté relativizace tím způsobeného nadhodnocení dřívějších

částečných invalidních důchodů je podle krajského soudu legitimní. Krajský soud v postupu zákonodárce nespatřuje svévoli, která by vedla k zásadnímu snížení celkového standardu základních práv ve smyslu třetího kroku testu racionality.

27. Prostředkem naplnění výše popsaných cílů, kterými byla odůvodněna jednak komplexní reforma poskytování invalidních důchodů a následné narovnání zjevných nerovností, je (pravidlo), že pokud vznikl nárok na částečný invalidní důchod před 1. lednem 2010, který zákon transformoval na invalidní důchod pro invaliditu II. stupně, a zjistila se v následných letech invalidita III. stupně, pak se použije při stanovení nové výše procentní výměry invalidního důchodu nejvýše koeficientu 2, nerozhoduje se přitom o vlastním vzniku (nového) nároku na invalidní důchod. To se stalo i v případě žalobce. Poslední otázkou testu racionality přitom je, zda tento prostředek použitý k dosažení výše vymezených legitimních cílů je rozumný (racionální). Nemusí současně být nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. S respektem k prostoru pro uvážení, který zákonodárce v oblasti sociálních práv má, krajský soud použité zákonné pravidlo vedoucí k jednotnému vzniku nároku na invalidní důchod a ovlivnění jeho výše v případě změny stupně invalidity, aniž by byly zohledněny příjmy, kterých žalobce dosahoval souběžně s pobíráním invalidního důchodu, považuje za rozumnou cestu k dosažení cíle, tj. rozhodovat zvláště o nároku na invalidní důchod a následně již jen o změně výše při změně stupně invalidity, a k dosažení cíle sjednocení postupů při rozhodování o invalidních důchodem toliko na jeden nárok.
28. Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) se v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 Ads 71/2015-16, zabýval účelem právní úpravy invalidních důchodů a principy, které tuto dávku ovládají, přitom uvedl, že *„účelem právní úpravy invalidních důchodů je snaha kompenzovat podstatné snížení nebo ztrátu příjmů těm pojištěncům, kteří v důsledku svého zdravotního postižení nejsou schopni dosahovat takového příjmu jako osoby bez postižení. Tento účel koresponduje s principem solidarity, na němž český systém důchodového pojištění stojí. Smyslem důchodového pojištění totiž není shromážďovat prostředky na výplatu budoucího nároku pojištěnce na důchod, ale shromáždit finanční prostředky na pokrytí nákladů sociálního zabezpečení státem a tyto pak přerozdělit. Solidarita systému se projevuje v tom, že osoby ekonomicky aktivní přispívají na zabezpečení osob ekonomicky neaktivních, zdravé osoby schopné pracovat přispívají na zabezpečení osob nemocných apod. Princip zásluhovosti, který vyzdvihuje stěžovatelka, se v právu sociálního zabezpečení uplatňuje jen v omezené míře, kupříkladu je promítnut v právní úpravě výše starobního důchodu.“* Žalobce tedy sice namítá porušení zásady zásluhovosti, nicméně jak je patrné, v případě invalidních důchodů je kladen důraz na princip solidarity, který zásadně omezuje dopady principu zásluhovosti.
29. Změnu vymezení invalidity a zavedení třístupňového invalidního důchodu namísto dříve upraveného plného a částečného invalidního důchodu přinesl zákon č. 306/2008 Sb. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 306/2008 Sb. vyložila, že nový model invalidních důchodů je výrazem rovnosti pojištěnců ve vztahu ke zdravotnímu postižení v systému důchodového pojištění a invalidity, kdy rozhodující skutečností bude zákonem stanovený pokles pracovní schopnosti, ať je podmíněn jakýmkoliv zdravotním postižením/postiženími. Smyslem nového návrhu nemělo být docílení „ekonomického přínosu“, ale cílená a diferencovaná kompenzace podstatného snížení nebo ztráty příjmu z důvodu definovaného poklesu výdělečné/pracovní schopnosti. K nové úpravě výše invalidních důchodů důvodová zpráva uvedla, že základní výměra bude stanovena v pevné částce bez ohledu na druh důchodu, kdežto procentní výše invalidních důchodů bude odstupňována v závislosti na míře poklesu pracovní schopnosti pojištěnce. Důsledkem

změny stupně invalidity pak nebude zánik nároku na dosud vyplácený důchod a nový vznik nároku na invalidní důchod pro invaliditu jiného stupně, ale pouze změna výměry dosud vypláceného důchodu, na který nárok dále trvá.

30. Ačkoli žalobce v podané žalobě zdůrazňoval, že byl poškozen tím, že mu nebyl při přepočtu invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně zohledněn skutečný osobní vyměřovací základ, ale pouze fiktivní vyměřovací základ a že žalobce (i prostřednictvím svých zaměstnavatelů) přispíval do fondu důchodového pojištění, avšak na výši jeho nynějšího invalidního důchodu se to nijak neprojevilo, tak soud konstatuje, že v případě invalidních důchodů je výrazně potlačen princip zásluhovosti, a naopak se výrazně uplatňuje toliko princip solidarity. Princip zásluhovosti by se i v případě žalobce výrazněji projevil, avšak ne v souvislosti se změnou výše invalidního důchodu, ale až v okamžiku vzniku nároku na starobní důchod, neboť v okamžiku, kdy by splnil podmínky na výplatu starobního důchodu, resp. v okamžiku, kdy by mu podle § 61a zákona o důchodovém pojištění zaniknul nárok na invalidní důchod, vzniknul mu nárok na starobní důchod, přičemž není vyloučen jeho nárok na starobní důchod podle § 29 odst. 1, 2 nebo 3 zákona o důchodovém pojištění, při jehož výpočtu bude zohledněn skutečný osobní vyměřovací základ, tj. i příjmy, které nebyly zohledněny při výpočtu změněné výše invalidního důchodu. Podle § 58 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění pak platí, jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů téhož druhu nebo na výplatu starobního nebo invalidního důchodu, vyplácí se jen jeden důchod, a to vyšší.
31. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, v rozsudku ze dne 11. 2. 2015, č. j. 59 Ad 6/2014-16, ve zcela srovnatelné věci (žalobkyni, které svědčil nárok na částečný invalidní důchod, nebyly při přeměně zohledněny příjmy, kterých dosahovala po dobu pobírání invalidního důchodu; zároveň tamní žalobkyně po určitou dobu nepobírala invalidní důchod vůbec, a to právě z důvodu, že dosahovala takových příjmů, které vylučovaly výplatu invalidního důchodu) konstatoval závěry, že *„[v] důchodovém systému České republiky se uplatňuje princip sociální solidarity, nikoli princip spravedlnosti či zásluhovosti, tento se uplatňuje pouze v omezeném rozsahu. V důsledku tohoto principu jsou důchody občanů s nižšími příjmy, v porovnání s jejich dosavadními příjmy a odvody na pojistném v produktivním věku, vysoké. Naproti tomu občanů s vyššími příjmy, nízké. Uplatňuje se dále např. solidarita pracujících občanů, kteří odvádějí prostředky do tohoto systému, s občany v postproduktivním věku, kteří z něj čerpají a kteří nepochybně neodvádějí do důchodového systému odvody v dnešní výši, nebo solidarita zdravých s nepracujícími ze zdravotních důvodů. Konečně stupně invalidity jsou odstupňovány dle míry poklesu pracovní schopnosti osoby a úměrně tomu je stanovena výše invalidních důchodů, tedy zákon předpokládá, že osoby, u nichž je určitá míra pracovní schopnosti zachována (I. a II. stupeň invalidity), mají možnost zapojit se do pracovního procesu, tedy jsou schopny dosáhnout určitého příjmu. Snížená míra jejich pracovní schopnosti a tím i možný nižší výdělek je jim kompenzován právě případným invalidním důchodem v té které výši. (...) Skutečnost, že dle žalobkyně je výše jejího důchodu vypočtena nespravedlivě, neboť není zohledněn její příjem dosažený v době po vzniku invalidity, nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí žalované za situace, kdy tato postupovala při výpočtu invalidního důchodu v souladu se zákonem.“*
32. Uvedené závěry pak potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 Ads 71/2015-16, proti kterému byla sice podána ústavní stížnost, avšak Ústavní soud ji usnesením ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 2833/15, odmítl s odůvodněním, že *„[v] daném případě má Ústavní soud za to, že napadená rozhodnutí z ústavněprávního hlediska*

obstojí, přičemž do základních práv stěžovatelky zasazeno nebylo.“ Ústavní soud tak neshledal zásah do ústavně zaručeného práva ani v tak extrémním případě, ve kterém stěžovatelka jednak ani nepobírala s ohledem na výši svých tehdy dosahovaných příjmů invalidní důchod, ale zároveň její příjmy nebyly následně ani zohledněny při výpočtu změny výše invalidního důchodu, když se její zdravotní stav zhoršil a stala se invalidní pro III. stupeň invalidity. Z uvedeného je patrné, že systém výplaty invalidních důchodů je zásadně ovládán principem solidarity a princip zásluhovosti je v podstatě potlačen.

Závěr a náklady řízení

33. S ohledem na výše uvedené tak soud konstatuje, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem a vypočetla výši invalidního důchodu žalobce ve správné výši, přičemž zákonem stanovený postup není v rozporu s dosud zastávaným pohledem na minimální sociální standard zajišťovaný státem. Soud proto uzavřel, že žaloba není důvodná, a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.
34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalovaná pak nemá v souladu s § 60 odst. 2 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení nárok. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 19. srpna 2024

Mgr. Martina Kotouček Mikolášková v. r.
soudkyně