



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. M.**, zast. JUDr. Bedřichem Hájkem, advokátem, se sídlem Boženy Němcové 70, Kadaň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013 – 41,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 4. 2013, č. j. 45000/02167/13/010/KK (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Most ze dne 21. 2. 2013, č. j. 45008/005755/13/110/PH, jímž bylo rozhodnuto dle ustanovení § 45 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“), o nepřiznání nároku na peněžitou pomoc v mateřství ode dne 8. 9. 2010. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobkyně dne 31. 12. 2012 uplatnila u okresní správy žádost o peněžitou pomoc v mateřství ode dne 8. 9. 2010. Jejímu požadavku orgán prvního stupně nevyhověl, protože zjistil, že žalobkyně nebyla k datu nástupu na peněžitou pomoc v mateřství, tj. ke dni 8. 9. 2010, pojištěna.

[2] Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgánu prvního stupně, že žalobkyně nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství, protože nesplnila primární obecnou podmínku pro vznik nároku na tuto dávku, kterou je účast žadatele o dávku na nemocenském pojištění. Poslední účast žalobkyně na nemocenském pojištění zanikla dne 31. 12. 2008 v souvislosti s komplexní změnou právní úpravy nemocenského pojištění, kdy z účasti na pojištění byli vyjmuti žáci a studenti. V době změny právní úpravy byla žalobkyně studentkou Univerzity Karlovy v Praze, která ji z účasti na pojištění odhlásila ke dni 31. 12. 2008 v souladu s § 178 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění. Ustanovení o ochranné lhůtě není možné na případ žalobkyně aplikovat, protože k nástupu na peněžitou pomoc v mateřství by muselo dojít nejpozději dne 29. 6. 2009 za podmínky, že předchozí pojištění trvalo minimálně 180 kalendářních dní a zaniklo v době probíhajícího těhotenství. Žalovaná dále podrobně vysvětlila, že žalobkyně zaměňuje institut náhradní doby, jež je aplikována v důchodovém pojištění, a ochranné lhůty, která má naopak místo v nemocenském pojištění. Ochranná lhůta chrání pojištěnce, u něhož došlo po skončení pojištění (zaměstnání) k sociální události (nemoc, mateřství, karanténa), která podmiňuje plnění ze systému nemocenského pojištění, zatímco náhradní doba pojištění je prvkem pouze důchodového pojištění, bez jakékoliv vazby na dávky pojištění nemocenského. K tvrzení žalobkyně, že se nikdo nezabýval jí uplatněnou námitkou podjatosti úřední osoby, žalovaná uvedla, že na námitku podjatosti podanou dne 12. 11. 2012 bylo reagováno přípisem dne 19. 11. 2012. Tuto námitku žalobkyně vznesla před zahájením předmětného správního řízení, v něm samotným tuto námitku již neopakovala. Žalovaná nadto zdůraznila, že se námitkou žalobkyně zabývala a neshledala ji důvodnou.

[3] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou ze dne 3. 6. 2013, v níž nesouhlasila s tím, že jí nebyla přiznána dávka peněžité pomoci v mateřství. Poukazovala na to, že v řízení jménem správního orgánu prvního stupně vystupovala H. P. jako úřední osoba, vůči níž ale uplatnila žalobkyně námitku podjatosti, na kterou však správní orgány nebraly zřetel. K věci samé uvedla, že se jí dne X narodila dcera R. a že své studium na vysoké škole ukončila 22. 9. 2010. S ohledem na tuto skutečnost poukazovala na to, že splnila podmínku § 32 odst. 4 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, a to podmínku doby účasti na pojištění v délce 270 dní v posledních dvou letech, protože jí měla být započtena doba vysokoškolského studia. Zákon o nemocenském pojištění podle jejího názoru nelze vykládat tak, že náhradní doba pojištění ve smyslu citovaného ustanovení nemá účinky doby pojištění. Vyslovila přesvědčení, že i z náhradní nebo započtené doby plyne ochranná lhůta jako z doby pojištění, během které nastala u žalobkyně sociální událost, s níž zákon spojuje nárok na požadovanou dávku. Přístup žalované, podle které je náhradní nebo započitatelná doba uznatelná pouze v případě získání aspoň jednoho dne pojištění, je podle jejího názoru nepřijatelný formalismus. Okruh pojištění osob a podmínky nároku na dávku nelze totiž vykládat restriktivně bez ohledu na osoby, které splnily podmínku doby pojištění formou náhradní doby, jak ostatně výslovně požaduje § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění. Změna zákona o nemocenském pojištění od 1. ledna 2009 je podle žalobkyně irelevantní, neboť je pouze technického rázu. Žalobkyně proto navrhovala, aby krajský soud napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

pokračování

[4] Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 3. 9. 2013, v němž setrvala na stanovisku, že žalobkyni nevznikl nárok na peněžitou pomoc v mateřství. K argumentaci, že údajně nikdo neřešil námitku podjatosti, žalovaná vysvětlila, že tuto námitku žalobkyně vznesla už před zahájením správního řízení, tudíž o ní z logiky věci nemohlo být rozhodováno. Nadto by nemohla být shledána ani důvodnou, neboť žalobkyně namítala, že od úřední osoby dostala zamítavou informaci ve vztahu k jejímu nároku, což nenaplnuje důvod pro konstatování podjatosti této úřední osoby. K věci samé uvedla, že nárok na peněžitou pomoc v mateřství je podmíněn aktuální účastí osoby na pojištění z titulu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti nebo běžící ochranné lhůty. Žalobkyně nebyla před „nástupem“ na mateřskou dovolenou v okruhu nemocensky pojištěných osob, tudíž je nerozhodné, zda získala dobu účasti na nemocenském pojištění v délce 270 dnů, do níž se započítala doba jejího studia na vysoké škole. Zdůraznila, že účinky „náhradních dob pojištění“ mají dopad pouze v oblasti důchodového zabezpečení, nikoli v systému nemocenského pojištění. Ustanovení § 32 odst. 4 písm. a) zákona o nemocenském pojištění pouze zmírňuje následky vyjmutí skupiny studentů z nemocenského pojištění, neboť umožňuje započtení doby studia do doby účasti na pojištění. Žalovaná proto navrhovala, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu proti napadenému rozhodnutí rozsudkem ze dne 27. 7. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013 - 41, zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění nejprve vysvětlil, že námitku podjatosti žalobkyně nevznesla v průběhu správního řízení, ale v průběhu předchozí neformální komunikace mezi ní a správním orgánem prvního stupně. Pokud v rámci probíhajícího správního řízení žalobkyně pouze obecně odkázala na svá předchozí podání, nelze podle názoru soudu hovořit o tom, že platně vznesla námitku podjatosti. Soud dále zdůraznil, že prvostupňové rozhodnutí ostatně podepsala ředitelka Okresní správy sociálního zabezpečení, jejíž podjatost žalobkyně nenamítala. K hmotněprávnímu posouzení věci soud uvedl, že základní podmínkou pro nárok na peněžitou pomoc v mateřství je dle ustanovení § 32 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění skutečnost, že matka, která porodila dítě, je pojištěnkou. Žalobkyně přitom nijak nerozporovala, že v inkriminované době nebyla zaměstnankyní, přičemž právě toto postavení by její účast na nemocenském pojištění zakládalo. V důsledku změny právní úpravy od 1. 1. 2009 status studenta nezakládá účast na nemocenském pojištění. S ohledem na přechodná ustanovení tedy žalobkyně byla účastna nemocenského pojištění do 31. 12. 2008, ochranná lhůta po zániku pojištění uplynula přibližně v polovině roku 2009. Rozhodné období pro přiznání peněžitě pomoci v mateřství však u žalobkyně nastalo až dlouhou dobu po uplynutí této ochranné lhůty, neboť žalobkyně porodila dítě dne X. Jelikož žalobkyně nebyla v rozhodné době účastna nemocenského pojištění, nesplňovala základní podmínku pro vznik nároku na peněžitou pomoc v mateřství.

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2015, č. j. 42 Ad 9/2013 - 41, brojí kasační stížností ze dne 14. 8. 2015, v níž uvádí, že rozsudek napadá z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka setrvala na stanovisku, že náhradní doba pojištění ve smyslu § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění má účinky doby pojištění, tudíž z ní musí plynout ochranná lhůta, během které vznikla stěžovatelce sociální událost, tudíž má

nárok na dávku peněžité pomoci v mateřství. Žalovaná ji tedy měla započítat dobu vysokoškolského studia. Upírat náhradní době účinky doby pojištění je bez zákonného ustanovení pojmově vyloučeno. Okruh pojištěných osob uvedených v § 5 zákona o nemocenském pojištění a podmínky nároku na dávku v § 32 odst. 2 téhož zákona nelze podle jejího názoru vykládat restriktivně bez ohledu na osoby, které splnily dobu pojištění náhradní dobou. Komplexní změna nemocenského pojištění od 1. 1. 2009 nemůže podle stěžovatelky ničeho znamenat, protože je pouze technického rázu, tudíž na jejím základě nelze odůvodnit nepřiznání dávky peněžité pomoci v mateřství. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti stěžovatelky vyjádřila tak, že pouze odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a obsah vyjádření k žalobě.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor.

[11] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Jedinou a stěžejní otázkou, na kterou zaměřil Nejvyšší správní soud pozornost, je to, zda stěžovatelka má nárok na dávku peněžité pomoci v mateřství s ohledem na to, že před porodem studovala na vysoké škole.

[13] Podle ustanovení § 3 písm. a) zákona o nemocenském pojištění „*v tomto zákoně se rozumí pojištěncem fyzická osoba, která je účastna pojištění; za pojištěnce se považuje též fyzická osoba po zániku pojištění, pokud jí plyne ochranná lhůta (§ 15), uplatňuje nárok na dávku pojištění (dále jen "dávka") nebo dávku pobírá, a fyzická osoba v době přerušení pojištění.*“ Podle ustanovení § 5 písm. a) a b) zákona o nemocenském pojištění „*Pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastni: zaměstnanci, osoby samostatně*

pokračování

výdělečně činné.“ Podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění „*Peněžitá pomoc v mateřství náleží též, jestliže po zániku pojištění došlo k nástupu na peněžitou pomoc v mateřství (§ 34 odst. 1) v ochranné lhůtě. Ochranná lhůta činí u žen, jejichž pojištění zaniklo v době těhotenství, 180 kalendářních dnů ode dne zániku pojištění; ustanovení odstavce 1 části věty druhé za středníkem platí zde obdobně. Vznikne-li ženě v ochranné lhůtě uvedeně ve větě druhé znovu pojištění, ochranná lhůta po dobu tohoto nového pojištění neběží a nevyčerpaná ochranná lhůta z dřívějšího pojištění se připočítává k ochranné lhůtě získané na základě tohoto nového pojištění, a to nejvýše do celkové výměry 180 kalendářních dnů. Nestanoví-li se ochranná lhůta podle věty druhé, činí ochranná lhůta 7 kalendářních dnů ode dne zániku pojištění; ustanovení odstavce 1 části věty druhé za středníkem platí zde obdobně.*“ Podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění „*Nárok na peněžitou pomoc v mateřství má pojištěnka, která porodila dítě; před porodem má v době nejdříve od počátku osmého týdne před očekávaným dnem porodu nárok na peněžitou pomoc v mateřství těhotná pojištěnka.*“ Podle ustanovení § 32 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění „*Podmínkou nároku na peněžitou pomoc v mateřství je účast pojištěnce na pojištění alespoň po dobu 270 kalendářních dnů v posledních dvou letech přede dnem nástupu na peněžitou pomoc v mateřství (§ 34 odst. 1). Je-li uplatňován nárok na peněžitou pomoc v mateřství z více pojištění, musí být tato podmínka účasti na pojištění splněna v každém z těchto pojištění.*“ Podle ustanovení § 32 odst. 4 písm. a) zákona o nemocenském pojištění „*Do doby účasti na pojištění pro nárok na peněžitou pomoc v mateřství podle odstavců 2 a 3 se započítává též doba studia na střední, vyšší odborné nebo vysoké škole nebo na konzervatoři považovaná za soustavnou přípravu na budoucí povolání pro účely důchodového pojištění, jestliže počátek šestého týdne před očekávaným dnem porodu připadne do období 270 dnů ode dne úspěšného ukončení studia nebo k převzetí dítěte do péče podle odstavce 1 písm. b) až e) došlo v období 270 dnů ode dne úspěšného ukončení studia,*“

[14] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše citovanou právní úpravu zdůrazňuje, že při výkladu a aplikaci zákona o nemocenském pojištění je nutné postupovat od obecných ustanovení obsažených v úvodu právního předpisu ke speciálním, nikoli obráceně. Nelze tedy zákon o nemocenském pojištění aplikovat tím způsobem, že bez ohledu na znění všech souvisejících ustanovení zákona je vytrháváno z kontextu jednotlivé dílčí ustanovení a na jeho základě dovozován nárok na dávku, zde peněžitou pomoc v mateřství.

[15] Zásadní námitka stěžovatelka spočívala v hmotněprávním posouzení věci, neboť stěžovatelka trvala na tom, že s přihlédnutím úspěšnému ukončení vysokoškolského studia (před rozhodnou dobou), bylo možno dobu tohoto studia pokládat za dobu pojištění, čímž by získala potřebnou dobu pro nárok na požadovanou dávku. Jak již uvedla žalovaná i krajský soud, je však prvotní podmínkou nároku na peněžitou pomoc v mateřství zjištění, že žadatelka (matka, která porodila dítě) je pojištěnkou (k tomu srov. výše citovaný § 32 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění). Žadatelka tedy musí být pojištěnkou v zákonem požadované době. Kdo je pojištěncem podle citovaného předpisu, upravuje § 3 tohoto zákona, a to v návaznosti na postavení takové osoby v době sociální události, s níž zákon o nemocenském pojištění spojuje vznik nároku na dávku, případně s jejím předchozím postavením v ochranné lhůtě podle ustanovení § 15 téhož předpisu. Další podmínkou nároku na peněžitou pomoc v mateřství je dále to, že před vznikem předmětné sociální události (zde porodem dítěte) byla pojištěnka účastna po delší dobu nemocenského

pojištění, a to dle § 32 odst. 2 citovaného předpisu v délce 270 dnů v posledních dvou letech.

[16] Podmínky pro vznik nároku na předmětnou dávku jsou tedy zjednodušeně řečeno dvě - a to „kvalitativní“ v podobě zákonem požadovaného postavení žadatele o dávku v době vzniku sociální události, a „kvantitativní“ v podobě předchozí délky určitého postavení žadatele o dávku.

[17] Aby se „druhá podmínka“ vyžadující doložení délky předchozí účasti na nemocenském pojištění nestala v mnohých případech pro žadatelku nesplnitelnou, zákonodárce upravil možnost započtení dalších dob podle ustanovení § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění. Na základě tohoto „benefitu“ v podobě zohlednění dalších dob však nelze zpětně dospět k závěru, že se jedná o jakousi „náhradní dobu pojištění“, jak dovozuje stěžovatelka. Zákon o nemocenském pojištění hovoří pouze o započtení dalších dob do doby účasti na nemocenském pojištění vyžadovaných ustanovením § 32 odst. 2 téhož zákona. Zákonodárce totiž žádným způsobem tyto doby zpětně nezohlednil při úpravě obecných podmínek nemocenského pojištění, tedy kdo je pojištěncem, po jakou dobu a na základě jaké skutečnosti. Závěr, že stěžovatelce je možné započíst dobu jejího studia na vysoké škole dle ustanovení § 32 odst. 4 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, že tedy v jejím případě byla splněna výše uvedená druhá podmínka nároku na peněžitou pomoc v mateřství, nijak nevypovídá o tom, zda byla splněna první podmínka obsažená v ustanovení § 32 odst. 1 téhož zákona požadující, aby se jednalo o pojištěnku nemocenského pojištění.

[18] Akceptace požadavku stěžovatelky by vedla k popření změny zákonné úpravy nemocenského pojištění v důsledku přijetí nového zákona o nemocenském pojištění, který nepřevzal široké vymezení pojištěných osob obsažené v předchozí právní úpravě – k tomu srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění do 31. 12. 2008. Žalobkyně ostatně nerozporevala, že nebyla účastna pojištění jako zaměstnanec, a svoji účast dovozovala z pozice studentky. Nový zákon o nemocenském pojištění však studenty a žáky do okruhu pojištěných osob (od 1. 1. 2009) nezahrnul. Skutečnost, že stěžovatelka v dané situaci nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství, nepovažuje Nejvyšší správní soud za nezákonnou, neboť odpovídá právní úpravě. Je v pravomoci zákonodárce, aby rozsah poskytování sociálního zabezpečení vymezil v zákoně, přičemž není nutné, aby sociální dávky byly poskytovány ve všech myslitelných situacích - k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 4 Ads 160/2011 – 111. Zákonodárce při přijímání právní úpravy sociálního zabezpečení totiž zvažuje nejen princip potřeby, který byl u stěžovatelky pravděpodobně naplněn, ale i princip zásluhovosti, který však stěžovatelka s ohledem na výše uvedené nemohla splnit.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití

pokračování

ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalované však nelze podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat právo na náhradu nákladů řízení ve věci týkající se nemocenského pojištění, ačkoli byla procesně úspěšná.

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

V Brně dne 29. září 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu