

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Martina Lachmanna a Mgr. Bc. Jana Ferneckého ve věci

žalobce: **Ing. K. B.**, nar. XXX
bytem XXX
zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem
se sídlem Slavíkova 23, 120 00 Praha 2

proti
žalovaným: 1) **Česká správa sociálního zabezpečení**,
sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5
2) **Ministerstvo financí**,
Sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím ve výplatě jednorázového příspěvku,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Podáním doručeným zdejšímu soudu dne 13. 1. 2021 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), za nějž považoval vyplacení jednorázového příspěvku důchodci podle zákona č. 469/2020 Sb., o jednorázovém příspěvku důchodci v roce 2020 a o změně zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 469/2020 Sb.“); příspěvek žalobce obdržel dne 19. 12. 2020. Zákonem přiznaný příspěvek dle žalobce zakládá nerovnost jeho osoby k ostatním poživatelům důchodového systému a diskriminuje jej oproti jiným poživatelům důchodů, jejichž odpracované roky a odvody do důchodového systému byly nepoměrně nižší, než je tomu u žalobce. Byl tak pominut princip zásluhovosti akcentovaný Ústavním soudem v nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 135/2010 Sb. (Pl. ÚS 8/07). Zásahem správního orgánu spočívajícím ve vyplacení příspěvku ve stejné výši jako všem ostatním poživatelům důchodů bylo zasaženo do principu rovnosti dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), principu právní jistoty a důvěry žalobce v právo a právní stát dle čl. 1 Ústavy České republiky a právo žalobce na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny. Žalobce navrhl, aby soud předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 2 odst. 3 zákona č. 469/2020 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

2. Žalovaná 1) s žalobou nesouhlasila. Odkázala na stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 203/2012 ze dne 9. 10. 2013, podle něhož orgán státu, který plní úkoly plátce mzdy (vyplácí důchody a jiné příspěvky) při této činnosti nevykonává veřejnou moc. Nejsou proto splněny podmínky pro podání žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Samotnou realizací výplaty pak nebylo proti žalobci nijak zasazeno.
3. Žalovaný 2) ve svém vyjádření poukázal na absenci své pasivní legitimace ve sporu, neboť dávku vyplatil orgán sociálního zabezpečení, nikoliv ministerstvo. Jelikož zásah již netrvá, není ani žalobce aktivně legitimován k podání žaloby. Z opatrnosti poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 469/2020 Sb. V ní je výslovně uvedeno, že jednorázový příspěvek není dávkou důchodového pojištění. Na věc by pak měl být dle jeho názoru aplikován nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009, nikoliv nálezný, jímž argumentuje žalobce.
4. Podle § 82 s. ř. s. *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*
5. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 469/2020 Sb. má nárok na příspěvek *„fyzická osoba, které byl přiznán důchod z důchodového pojištění podle českých právních předpisů (dále jen „důchod“) na základě žádosti podané před 1. prosincem 2020 ode dne, který spadá do období před 1. prosincem 2020, pokud nárok na výplatu tohoto důchodu trval aspoň po část měsíce listopadu 2020 a v tomto měsíci nárok na výplatu tohoto důchodu nezanikl. Podmínka, že v listopadu 2020 nárok na výplatu důchodu trval a nezanikl, se považuje za splněnou, pokud před 1. prosincem 2020 zanikl nárok na důchod podle § 58 odst. 1 nebo § 61a zákona o důchodovém pojištění z důvodu vzniku nároku na výplatu jiného důchodu a nárok na výplatu tohoto jiného důchodu trval do konce listopadu 2020; jde-li o zánik nároku na invalidní důchod podle § 58 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, považuje se přitom za splněnou i podmínka podání žádosti o přiznání důchodu před 1. prosincem 2020.“* Podle odst. 3 citovaného ustanovení *„výše příspěvku činí 5 000 Kč.“*
6. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 469/2020 Sb. *„příspěvek vyplatí orgán sociálního zabezpečení, který je příslušný k výplatě důchodu. Příspěvek se vyplatí bez žádosti v prosinci 2020 v termínu určeném tímto orgánem. Jsou-li podmínky nároku na příspěvek podle § 2 odst. 1 splněny, avšak výplata důchodu nebyla zahájena v listopadu 2020, vyplatí se příspěvek nejpozději do 1 měsíce ode dne zahájení výplaty důchodu. Pokud se důchod vyplácí podle zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení na základě potvrzení o žití, vyplatí se příspěvek nejpozději do 2 měsíců od předložení tohoto potvrzení.“*
7. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 469/2020 Sb. *„o nároku na příspěvek vydá orgán sociálního zabezpečení písemné rozhodnutí, jen podal-li oprávněný žádost o příspěvek v případě, že mu příspěvek nebyl v termínu uvedeném v odstavci 1 vyplacen, a tato žádost byla pro nesplnění podmínek nároku na příspěvek zamítnuta; nebyla-li tato žádost podána nejpozději do 30. června 2021, nárok na příspěvek zaniká. V řízení o vydání tohoto rozhodnutí se postupuje obdobně jako v řízení ve věcech důchodového pojištění, včetně podání námitek proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení. Oznámení o výplatě příspěvku se nevydává.“*

8. Na tomto místě soud rovněž odkazuje na znění důvodové zprávy k zákonu č. 469/2020 Sb., v níž se mj. uvádí, že příspěvek vyplácený na základě tohoto zákona je „jednorázovou dávkou, která náleží poživateli důchodu jen jednou bez ohledu na to, zda splňuje v daném časovém úseku podmínky nároku na výplatu více důchodů“, přičemž výše příspěvku je „jednotná pro všechny důchodce“. K tomu dále důvodová zpráva uvádí, že „(v)zhledem ke stanoveným jednoznačným podmínkám nároku, zjednodušenému postupu při poskytování příspěvku a jeho jednorázovému charakteru, kdy se příspěvek poskytne automaticky bez žádosti, se navrhuje obecně nevztahovat na řízení o příspěvku správní řád a nevydávat rozhodnutí o nároku na příspěvek ani oznámení o jeho výplatě. Rozhodnutí se bude vydávat jen tehdy, pokud o vydání rozhodnutí žadatel písemně požádá v případě, že mu nebyl příspěvek vyplacen a žadatel má za to, že podmínky nároku splňuje, a tato žádost byla zamítnuta pro nesplnění podmínek nároku na příspěvek. Důchodce bude o výplatě příspěvku vyrozuměn podle způsobu výplaty příspěvku, tj. specifikace platby bude v informaci na příslušné položce výpisu z účtu v případě výplaty na účet nebo ve zprávě pro příjemce na poštovní poukázce v případě hotovostní výplaty; obdobný postup je např. v oblasti nemocenského pojištění, kdy se o dávkách nemocenského pojištění rozhoduje ve zkráceném řízení bez vydávání rozhodnutí.“
9. Soudní judikatura definovala pětici kumulativních podmínek, které je pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. nezbytné splnit: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout (viz rozsudek NSS 2 Aps 1/2005-65).
10. Soud se primárně zabýval otázkou, zda byl tvrzeným nezákonným zásahem žalobce zkrácen na svých právech. K tomu soud uvádí, že otázkou zkrácení práv se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, a to zejména v souvislosti s výkladem § 65 odst. 1 s. ř. s. zakotvujícím aktivní legitimaci v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Není ovšem žádného důvodu tyto závěry neaplikovat i na žalobu zásahovou, jelikož se jedná o výklad totožného pojmu (zkrácení na právech) a jelikož oba typy žalob od sebe odlišují jiné znaky (formálnost versus fakticita činnosti správních orgánů). Konstantní judikatura pak v této souvislosti nestaví na požadavku enumerativního přístupu a „hledání“ dotčeného práva či povinnosti žalobce: pro aktivní legitimaci postačuje skutkově podložené tvrzení, že zásah správního orgánu se negativně projevil v právní sféře žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimace bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS).
11. Rovněž platí, že pro konstatování přímého zásahu do veřejného subjektivního práva určité osoby faktickou činností správního orgánu, je třeba splnit podmínky vycházející ze zásady, že soudní řád správní nepřipouští žalobu zásahovou k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (actio popularis). Je tedy především třeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné subjektivní právo bylo dotčeno v důsledku činnosti správního orgánu. Z tohoto principu lze zároveň dovodit, že se žalobou nelze domáhat ani zhoršení

postavení třetích osob bez toho, aby bylo činností správního orgánu do veřejného subjektivního práva zasaženo.

12. Tyto závěry je potřeba vztáhnout i na projednávanou věc. Předně nelze mít za to, že by byl žalobce samotným vyplacením dávky přímo zkrácen na svých právech. Příspěvek mu byl bez dalšího při splnění zákonem vymezených podmínek vyplacen, a to v jednotné stanovené výši 5 000 Kč. Sféra žalobce tedy byla postupem správního orgánu dotčena výlučně pozitivně, žalobce mohl uvedenou částkou bez jakéhokoliv omezení disponovat. Negativně sféra žalobce vyplacením příspěvku dotčena nebyla. Skutečnost, že i dalším osobám splňujícím podmínky vymezené v § 2 odst. 1 zákona č. 469/2020 Sb., byla vyplacena stejná částka jako žalobci, se žalobcovy sféry nijak nedotýká, žalobce je stále příjemcem příspěvku v zákonem stanovené výši 5 000 Kč. Posouzení zda bude takto stanovený příspěvek vyplacen i dalším oprávněným osobám, tj. v daném případě fyzickým osobám, kterým byl přiznán důchod z důchodového pojištění podle českých právních předpisů na základě žádosti podané v zákonem určeném časovém období, se v každém jednotlivém případě odehrává výlučně ve vztahu mezi státem a těmito dalšími oprávněnými osobami, přičemž žalobce součástí těchto dalších jednotlivých vztahů není. Vyplacení příspěvku v jednotné výši všem zákonem vymezeným osobám se s právní sférou žalobce míjí, podmínka myslitelného dotčení právní sféry žalobce zakládající jeho aktivní legitimaci splněna nebyla.
13. Na základě výše uvedených závěrů soud konstatuje, že vyplacením příspěvku nebylo proti žalobci nijak zasaženo (zásah v užším smyslu), nešlo ani o pokyn či donucení správního orgánu, respektive je zjevné a nepochybné, že z povahy věci o (nezákonný) zásah jít nemůže.
14. Soud shodně s první žalovanou k charakteru žalobou napadené dávky pouze pro úplnost dodává, že z jazykového, logického i systematického výkladu § 1 a § 2 zákona č. 469/2020 Sb. je bez pochybností zřejmé, že jednorázový příspěvek v jednotné výši 5 000 Kč je vyplácen na základě zákona bez vazby na výši důchodu. Výplata příspěvku pak byla žalovanou 1) realizována zcela v intencích zákona č. 469/2020 Sb., nelze mít za to, že by byl postup žalované 1) zjevně v rozporu s účelem a smyslem tohoto zákona, respektive že by se jednalo o svévoli (k tomu viz např. nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07). K žalobcovu tvrzení, že příspěvek je diskriminační, neboť stát vyplatil jednorázový příspěvek všem poživatelům důchodů bez rozdílu jejich zásluhovosti při odpracované době a výši příspěvků do důchodového systému, soud nad rámec věci odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 4/07. V něm Ústavní soud s odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02 dospěl k závěru, že „(p)rincip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. Rovnost není kategorií neměnnou, neboť prochází vývojem, který její obsah obzvláště v oblasti práv politických a sociálních výrazně poznamenává. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek, jde zejména o situaci, že se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit - jak plyne z výše uvedeného nálezu -, že Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl, nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva při aplikaci čl. 26 Paktu opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria, (reasonable and objective criteria). Jak je uvedeno výše, žalobci byl vyplacen příspěvek ve stejné výši, jako dalším oprávněným osobám, s žalobcem rozdílně (diskriminačně) zacházeno nebylo. Závěry vyslovené v nálezu Pl ÚS 8/07 se týkají situace, kdy účastníku důchodového systému přispívajícímu trojnásobnou částkou než účastník přispívající částkou vypočítanou z průměrné mzdy byl přiznán důchod v - relativně - méně než poloviční výši, v důsledku čehož nebylo části pojištěnců zajištěno přiměřené hmotné zabezpečení, reflektující v seznatelné míře princip zásluhovosti; tím došlo k výrazné disproporci mezi výší příspěvku do pojistného systému, výší příjmů a výší přiznané důchodové dávky u části pojištěnců, a tedy k porušení čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. V nyní souzené věci šlo o jednorázový příspěvek - jednorázovou kompenzaci zvýšení životních nákladů, nikoliv o úpravu s dopadem na vlastní výši v budoucnosti vyplácených důchodových dávek, závěry žalobcem namítaného nálezu pro nyní souzenou věc proto relevantní nejsou.

15. Soud se neztotožnil s názorem první žalované, odkazujícím na stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. Cpjn 203/2012, v němž dospěl Nejvyšší soud k závěru, že orgán státu, který plní úkoly plátce mzdy, nevykonává při této činnosti veřejnou moc. Nejvyšší soud konstatoval, že *„v oblasti důchodového pojištění se uplatní dvě roviny působení státu. V první řadě o přiznání dávky důchodového pojištění rozhodují orgány státu v řízení vedeném podle části šesté hlavy druhé zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, které jsou oprávněny posuzovat uplatněné nároky a vydávat o nich autoritativní rozhodnutí postupem podle správního řádu (§ 108 citovaného zákona). ...Za škodu či nemajetkovou újmu vzniklou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (zejména nepřiměřenou délkou řízení o důchodovém nároku) při rozhodování o přiznání dávek důchodového pojištění odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb., neboť jde o výkon veřejné moci. ...Stát ovšem kromě toho působí též v roli subjektu, který přiznané dávky ze státních prostředků vyplácí (poskytuje). V této oblasti již jde jen o doručování finančních prostředků oprávněným subjektům, takže ze strany orgánů státu nejde o vrchnostenské působení vůči subjektům, jimž dávky vyplácí.“* Postup podle zákona č. 469/2021 Sb. ve stanovisku definované dvě roviny nevykazuje. Vyplacením jednorázového příspěvku orgán sociálního zabezpečení implicitně rozhoduje o nároku na něj (písemné rozhodnutí o nároku na příspěvek vydává pouze v případě podání žádosti oprávněným, jemuž nebyl příspěvek v termínu vyplacen, a jeho žádost o příspěvek byla zamítnuta; k tomu viz § 3 odst. 3 zákona). Vyplacení příspěvku podle zákona č. 469/2020 Sb. tedy výkonem veřejné moci je.
16. Soud z výše uvedených důvodů žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, a související rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, a ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019-26).
17. Výplatu jednorázového příspěvku provedl orgán sociálního zabezpečení – Česká správa sociálního zabezpečení (viz § 3 odst. 1 zákona č. 469/2020 Sb). Žalovaný 2) výplatu dávky neprováděl, nijak do sféry žalobce nezasáhl, věcně pasivně legitimován není. Jakkoliv je

obecně důsledkem absence věcné pasivní legitimace žalovaného zamítnutí žaloby, soud s ohledem na neodstranitelný nedostatek podmínky řízení žalobu odmítl i vůči druhému žalovanému.

18. Na základě výše uvedených důvodů soud rovněž nepředkládal věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Právo soudu postupovat podle uvedeného článku je konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona č. 182/ 1993 Sb., o Ústavním soudu, jako právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Aktivní legitimace soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jednotlivých ustanovení zákona se odvíjí od předmětu sporu a jeho právní kvalifikace; soud může podat návrh na zrušení pouze zákonných ustanovení, která mají být při řešení sporu probíhajícího před soudem aplikována. Taková aplikace musí být odvozena mj. od splnění podmínek řízení [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/05 ze dne 16. 10. 2007 (vyhlášen pod č. 2/2008 Sb.), bod 11]. V předmětné věci podmínky řízení splněny nebyly, za tohoto stavu soud k podání návrhu na zrušení § 2 odst. 3 zákona 469/2020 Sb., aktivně legitimován nebyl.
19. Výrok druhý se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 15. listopadu 2021

Mgr. Aleš Sabol v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.