



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **M. M.**, zastoupena Mgr. Michaelou Dvořáčkovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 11. 2020, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2021, č. j. 49 Ad 3/2021 – 24,

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 o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se domáhala žalobou podanou dne 25. 1. 2021 zrušení rozhodnutí žalované ze dne 25. 11. 2020, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“); jím žalovaná zamítla její námitky a potvrdila rozhodnutí č. I a č. II ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1-2R-27. 8. 2020 - 421/675 701 1932 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí č. I a č. II“); to konkrétně v té části výroku, již bylo jako správné potvrzeno prvostupňové rozhodnutí č. II. Prvostupňovým rozhodnutím č. I žalovaná žalobkyni podle § 38 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 315/2019 Sb. (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) za období od 23. 2. 2016 přiznala invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně ve výši 4.813 Kč měsíčně a dále vyčíslila jeho výši v následujících obdobích v návaznosti na data účinnosti jednotlivých valorizačních předpisů. Současně prvostupňovým rozhodnutím č. II rozhodla podle § 115a odst. 1

písm. c) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 255/2020 Sb. (dále jen „organizační zákon“) tak, že doplatek invalidního důchodu ve výši 296.742 Kč, který žalobkyni náleží za období od 23. 2. 2016 do 23. 9. 2020, bude použit na úhradu splatného dluhu žalobkyně (coby osoby samostatně výdělečně činné, dále jen „OSVČ“) na pojistném nebo penále v celkové výši 574.815 Kč.

[2] Krajský soud v Praze shora označeným rozsudkem žalobu zamítl.

[3] Skutkový stav nebyl mezi účastníky řízení sporný; žalobkyně namítala vadné posouzení dvou právních otázek. První žalobní bod spočíval v tvrzené retroaktivní aplikaci § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona, druhý se týkal institutu nezabavitelné částky ve smyslu § 278 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen o. s. ř.).

[4] K prvnímu žalobnímu bodu soud uvedl, že je pravdou, že § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona, na jehož základě byl doplatek na invalidním důchodu započten na dluh na pojistném a penále, byl upraven až novelou zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení provedenou zákonem č. 259/2017 Sb., a nabyt tak účinnosti až dne 1. 2. 2018. Žalobkyně však pomíjí, že žádné přechodné ustanovení ve vztahu k § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona nebylo do čl. IV zákona č. 259/2017 Sb. vloženo a že sporná právní úprava je svou povahou procesní normou. Zásadně tak platí pravidlo nepravé retroaktivity, nestanoví-li zákonodárce výslovně jinak (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60, publikovaný pod č. 1349/2007 Sb. NSS).

[5] V nyní posuzovaném případě nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že i samotná žádost o přiznání invalidního důchodu byla podána až v lednu 2020, tedy již za účinnosti § 115a odst. 1 písm. c) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění novely č. 259/2017 Sb.

[6] Druhou žalobní námitku soud rovněž shledal nedůvodnou, neboť je třeba rozlišovat, zda dávky invalidního důchodu jsou vypláceny měsíčně, a plní tedy alimentární funkci, nebo se jedná o souhrnný doplatek, který naopak slouží toliko k vyrovnání závazku státu vůči dané osobě. Ostatně § 278 občanského soudního řádu je institutem řízení o výkonu rozhodnutí. Ustanovení § 115a organizačního zákona vedle toho upravuje možnost započtení pohledávky veřejného práva proti veřejnoprávnímu závazku. V případě souhrnného doplatku důchodu však zákonodárce výslovně v § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona vzájemné započtení veřejnoprávních pohledávek a závazků umožnil, aniž by bylo nutné přistoupit k nařízení výkonu rozhodnutí (exekuce). Proto se právní úprava vykonávacího řízení (mj. i žalobkyní zdůrazňovaný § 286 o. s. ř.) aplikovat nemůže.

[7] Závěrem soud neshledal uvedený výklad neústavní ani rozporný s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které obsáhle rekapitulovala napadený rozsudek a v něm uvedenou argumentaci.

[9] Stěžovatelka setrvala na svém právním názoru, že výklad dotčených ustanovení provedený správním orgánem i krajským soudem je v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, jakož i Listinou základních práv a svobod. Bezdůvodně dochází ke zvýhodnění osob, kterým jsou vypláceny částky invalidního důchodu měsíčně oproti těm, kterým jsou tyto částky vypláceny za celé období najednou. Z tohoto důvodu by neměla být aplikována zásada přípustnosti nepravé retroaktivity.

[10] Dále stěžovatelka namítla, že § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona je protiústavní a navrhla, aby Nejvyšší správní soud podal dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení tohoto ustanovení, neboť zcela vyloučilo právo na hmotné zabezpečení uvedené v článku 30 odst. 1 Listiny. V rozporu s Listinou tak není dodržen minimální standard sociálních práv.

[11] I kdyby tato právní úprava nebyla protiústavní, správní orgány postupovaly stejně nezákonně, neboť zákon nestanoví, že se doplatek důchodu na úhradu dluhu „použije“, nýbrž že doplatek „lze na úhradu dluhu použít“. Je pak právem a oprávněným zájmem žalobkyně (vyplývajícím z čl. 30 Listiny základních práv a svobod), aby se jí dostalo za každý měsíc, kdy měla nárok na invalidní důchod alespoň úhrady, která se rovná tzv. nezabavitelné částce.

[12] S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud shora označený rozsudek Krajské soud v Praze zrušil, a věc vrátil k novému projednání.

III. Vyjádření žalované

[13] Žalovaná se ztotožnila s argumentací krajského soudu, která se shoduje s jejími právními závěry, a navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[14] Ve svém vyjádření uvedla, že stejně jako v nyní posuzovaném případě postupuje zcela běžně. Při výkonu svých pravomocí se řídí platnou právní úpravou a mimo jiné je povinna postupovat s péčí řádného hospodáře, a musí proto mimo jiné zohlednit, že platební morálka stěžovatelky ve vztahu k povinnosti hradit pojistné „*je dlouhodobě značně neuspokojivá*“.

[15] Žalovaná je též přesvědčena, že jejím postupem bylo šetřeno podstaty i smyslu zákona, neboť účelem novely č. 259/2017 Sb. je mj. zjednodušení vymáhání pohledávek státu za jeho dlužníky, a toho jistě bylo ve zde řešeném případě dosaženo. Přijetí argumentace stěžovatelky by znamenalo vyprázdňení uvedeného záměru zákonodárce, neboť její důchod nepřesahuje nezabavitelnou částku.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Vzhledem k tomu, že ve věci rozhodoval specializovaný samosoudce (viz § 31 odst. 2 s. ř. s.), zabýval se soud dále tím, zda se jedná o kasační stížnost přijatelnou ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., podle něhož *„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.“* Výkladem kritérií přijatelnosti se již tento soud v minulosti podrobně zabíral v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. V něm interpretoval neurčitý právní pojem *„přesah vlastních zájmů stěžovatele“*. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti žádné důvody přijatelnosti výslovně nesdělila. Jak ovšem vyplývá i ze shora citovaného usnesení, je sice v jejím zájmu, aby uvedla, v čem spatřuje přesah svých zájmů, pokud tak ovšem neučiní, neznamená to, že by Nejvyšší správní soud bez dalšího přikročil k odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

[18] V nyní posuzované věci identifikoval kasační soud *„přesah vlastních zájmů stěžovatele“* v absenci relevantní judikatury kasačního soudu, která by se dané otázky věnovala. Jak správně uvedla stěžovatelka, nastíněné žalobní námitky byly řešeny doposud toliko na úrovni krajských soudů. Kasační stížnost je proto přijatelná.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Soud předně uvádí, že kasační stížnost se v drtivé většině věnuje rekapitulaci napadeného rozsudku, včetně detailního popisu argumentace krajského soudu. Následně stěžovatelka uvádí spíše obecnou argumentaci, kterou spíše odkazuje na svou argumentaci uplatněnou v žalobě. Tu však již důkladně vypořádaly správní orgány a následně i krajský soud. Řízení o kasační stížnosti je přitom ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20 apod.)

[21] Dle § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona platí, že *„doplatek důchodu nebo jeho část lze použít na úhradu dluhu na pojistném nebo penále, jde-li o dluh osoby samostatně výdělečně činné, které by doplatek důchodu náležel“*.

pokračování

[22] Dle části druhé, článku IV., zákona č. 259/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony platí, že „Podle § 115a odst. 3 věty poslední zákona č. 582/1991 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nelze postupovat v případě, kdy přeplatek na nemocenském vznikl přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“.

[23] Dle § 278 občanského soudního řádu platí, že „povinnému nesmí být sražena z měsíční mzdy základní částka; způsoby jejího výpočtu stanoví nařízením vláda České republiky (dále jen „nezabavitelná částka“)“.

[24] Stěžovatelka o invalidní důchod žádala v minulosti opakovaně, avšak pro jeho přiznání nezískala dostatek pojistných dob. Tyto byly dodatečně doplacený ke dni 31. 12. 2019. Následně podala v roce 2020 novou žádost, které bylo žalovanou vyhověno a byl ji přiznán doplatek na invalidní důchod od 23. 2. 2016 (rozhodnutí č. I). Současně však vydala rozhodnutí č. II, jímž rozhodla o použití tohoto doplatku invalidního důchodu na úhradu splatného dluhu žalobkyně jako OSVČ. Započtení doplatku důchodu na úhradu dluhu na pojistném umožnil zákon č. 259/2017 Sb., který s účinností od 1. 2. 2018 vložil do organizačního zákona výše citovaný § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona. Stěžovatelka tedy podala žádost o doplatek na důchodu již za účinnosti § 115a odst. 1 písm. c) organizačního řádu ve znění zmíněné novely.

[25] V tomto případě dle stěžovatelky došlo k nepřipustné aplikaci nepravé procesní retroaktivity, neboť započtení se nemělo vztahovat na tu část důchodu, vzniklou od 23. 2. 2016 do doby účinnosti zákona č. 259/2017 Sb.

[26] Kasační soud nejprve konstatuje, že ustanovení zákona upravující započtení pohledávky považuje za hmotněprávní normu, nikoliv jako normu procesní. Hmotněprávní norma zjednodušeně řečeno stanovuje, jaká práva a povinnosti mají jejich adresáti, zatímco procesněprávní normy upravují, jakým formálním způsobem (jakým procesem) mohou být práva uplatněna, jak se mohou a jak se mají účastníci řízení a další osoby chovat v právním procesu, resp. jakým formálním způsobem může být vynuceno splnění povinností (viz Knapp, V. Teorie práva. 1. Vyd. 1995, nakladatelství C. H. BECK, s. 67 – 68). Započtení však má přímý dopad do sféry hmotného práva, neboť dochází k zániku dluhu a pohledávky (tedy vzájemných práv a povinností). Procesní normou je toliko postup (ať už formalizovaný, či nikoliv), který vede k započtení pohledávky a odpovídajícímu dluhu. Tato skutečnost však nemá vliv na zákonnost závěru krajského soudu ani žalované.

[27] Nejvyšší správní soud hodnotí nepravou retroaktivitu jako v zásadě přípustnou. Kasační soud k otázce přípustnosti nepravé retroaktivity konstatoval (viz například rozsudek ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Afs 53/2013 - 54), že zatímco u pravé retroaktivity obecně platí zásada její nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti. Ačkoliv je tedy nepravá retroaktivita zásadně přípustná „nelze a priori vyloučit, že zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní úpravy v konkrétním případě

převáží nad veřejným zájmem na její změně s ohledem na zásadu právní jistoty a ochrany důvěry v právo“ (blíže viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

[28] V důvodové zprávě k zákonu č. 259/2017 Sb., se uvádí, že „rozšiřují se případy, kdy lze doplatek na důchodu nebo jeho část použít na úhradu vzniklých dluhů; jedná se o případy, kdy lze v praxi obtížně nebo administrativně náročně dluh vymáhat, i když existují prostředky, tj. doplatek důchodu, k úhradě dluhu“.

[29] Ve shodě s krajským soudem kasační soud konstatuje, že zákon č. 259/2017 Sb., který vložil do organizačního zákona uvedený paragraf, obsahuje také konkrétní přechodná ustanovení. Ta se však týkají toliko § 115a odst. 3 organizačního zákona (viz výše). Zcela důvodně lze mít tedy za to, že zákonodárce tímto postupem záměrně vymezil pole pro použití zásady nepravé retroaktivity.

[30] Soud po zvážení okolností, které zákonodárce vedly k přijetí zákona č. 259/2017 Sb., a po posouzení konstrukce přechodných ustanovení, jakož i po zvážení dopadů do právní sféry stěžovatelky dospěl k závěru, že se v daném případě o nepřipustnou nepravou retroaktivitu nejedná. Zákonodárce je na straně jedné povinován zajistit efektivitu právní regulace, která nemůže být navždy neměnnou, na straně druhé musí respektovat právní jistotu subjektů práva a poskytovat ochranu jejich legitimnímu očekávání.

[31] V tomto případě však stěžovatelka žádná legitimní očekávání mít nemohla (viz bod 23 tohoto rozsudku), neboť samotná žádost o přiznání invalidního důchodu byla podána již za účinnosti § 115a odst. 1 písm. c) organizačního řádu ve znění uvedené novely. Veřejný zájem na ochraně veřejných rozpočtů a úhradě dříve vzniklých závazků (nedoplatků) vůči státu proto převáží nad jejím zájmem na výplatě doplatku na invalidním důchodu a zachování dluhu.

[32] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že správní orgány nepostupovaly nezákonně, jestliže za použití nepravé retroaktivity (pokud o ní lze v tomto případě vůbec hovořit) v intencích § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona doplatek na invalidním důchodu (byť za období předcházející účinnosti tohoto ustanovení) započítaly na její závazek, který měla vůči státu jako OSVČ. V detailech kasační soud odkazuje na body 13 a následující napadeného rozsudku. Soud zcela správně popsal nejenom rozdílnou funkci a povahu měsíčních plateb invalidního důchodu a doplatku tohoto důchodu, ale rovněž upozornil, že stěžovatelce nebylo nijak upřeno právo čerpat dávky a pomoc ze systému sociálního zabezpečení, který není navázán na platby na důchodovém pojištění.

[33] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovatelce, ani pokud jde o namítané právo „aby se jí dostalo za každý měsíc, kdy měla nárok na invalidní důchod, alespoň částky, která se rovná tzv. nezabavitelné částce“. Krajský soud v bodě 16 rozsudku zcela správně odůvodnil, že institut nezabavitelné částky uvedený v § 278 občanského soudního řádu je spojen s řízením o výkonu rozhodnutí, vztahující se výslovně na jednotlivé měsíční platby. Ustanovení § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona naproti tomu upravuje možnost

pokračování

započtení pohledávky veřejného práva proti veřejnoprávnímu závazku mající nadto charakter úhrnného doplatku.

[34] Jak správně uvedl krajský soud, souhrnný doplatek na invalidním důchodu nemá alimentární funkci, kterou plní jednotlivé měsíční platby tohoto důchodu. Zákonodárce proto umožnil započtení tohoto doplatku na úhradu dříve vzniklých závazků (nedoplatků) vůči státu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že částka nezabavitelného minima bude v naprosté většině případů vyšší, než výše měsíčních příspěvků invalidního důchodu prvního stupně. Dotčený § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona by postrádal významu, pokud by bylo nutno postupovat v duchu argumentace stěžovatelky, neboť by došlo k vyprázdňení důvodů, pro které byl zaveden.

[35] S ohledem na uvedenou rozdílnou funkci daných plateb zákonodárce přijal pro obě tyto situace rozdílná řešení, což je postup zcela legitimní, zákonný a nelze jej proto označit za „nedůvodně rozdílný“.

[36] Samotná skutečnost, že s tímto stěžovatelka nesouhlasí, neznamená nezákonnost nebo dokonce neústavnost. Na tom nic nezmění ani obecné odkazy na jednotlivé články Listiny, které dále nijak konkrétně nerozvádí. Stěžovatelka sice hovoří o jejím „oprávněném zájmu“, ten však musí ustoupit, je-li v rozporu s právní úpravou přijatou zákonodárcem, mající za cíl ochranu veřejných rozpočtů.

[37] Jak správně uvádí stěžovatelka s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (např. nálezy Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017, usnesení II. ÚS 2720/19 ze dne 29. 8. 2019 apod.), zákonodárce je oprávněn stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv, přičemž je nesmí zcela vyprázdňovat. Nejvyšší správní soud nemá za to, že by se tak stalo v nyní posuzovaném případě. Ve shodě s krajským soudem uvádí, že minimální životní úroveň jednotlivce je nadále zajištěna primárně například skrze systém sociálního zabezpečení, ve formě dávek státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi.

[38] V samotném závěru stěžovatelka uvádí, že správní orgány nebyly povinny postupovat dle § 115a odst. 1 písm. c) organizačního zákona, ale že jde o pouhé oprávnění. Tuto námitku je nutno dle § 104 odst. 4 s. ř. s. odmítnout jako nepřípustnou, neboť byla poprvé uplatněna až v kasační stížnosti.

[39] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že přijaté řešení nelze považovat za rozporné se zásadami činnosti správních orgánů nebo Listiny, neboť je v souladu s právními předpisy, v souladu s veřejným zájmem (na ochraně veřejných rozpočtů) a zásah do práv stěžovatelky byl učiněn striktně za podmínek stanovených zákonem.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto ji nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 2 s. ř. s., neboť se jedná o věc týkající se důchodového pojištění.

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

V Brně dne 1. dubna 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu