

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **JUDr. D. P.**, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 1292/25, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2023, č. j. 13 Ad 6/2021 - 19,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 23. 2. 2021, č. j. 42000/004630/21/010/JB, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) ze dne 20. 1. 2021, č. j. 42013/2055941/20/013/202/Hlo, kterým bylo rozhodnuto, že žalobkyně nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství v trvání od 1. 11. 2020.

[2] Žalovaná uvedla, že žalobkyně uplatnila dne 2. 12. 2020 nárok na peněžitou pomoc v mateřství (dále jen „PPM“) a její výplatu v trvání od 1. 11. 2020, z titulu ochranné lhůty z nemocenského pojištění osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“). Žalobkyně má od 1. 5. 2019 přerušenou podnikatelskou činnost z důvodu těhotenství a následné péče o nezaopatřenou dceru. Na PPM nastoupila od 1. 5. 2019 s tím, že naposledy vykonávala podnikatelskou činnost dne 30. 4. 2019. Následně pobírala na prvorozené dítě rodičovský příspěvek od 26. 11. 2019 do 31. 10. 2020. Dne 2. 12. 2020 podala žádost o PPM z důvodu druhého těhotenství. Od 1. 5. 2019 nevykonávala výdělečnou činnost, ani nepobírala mzdu ze zaměstnaneckého či obdobného poměru. Žalobkyně tedy nesplnila podmínky pro přiznání PPM, neboť ke dni uplatnění nároku uplynula ochranná lhůta z nemocenského pojištění OSVČ ve smyslu § 15 odst. 2 a § 13 odst. 2 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, tj. 180 kalendářních dnů po zániku pojištění, jelikož účast na nemocenském pojištění žalobkyni zanikla ke dni 30. 4. 2019. Žalovaná neshledala

důvodné námitky žalobkyně, dle kterých se měl na její situaci analogicky použít § 19 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění, dle kterého platí, že u ženy – zaměstnankyně, za trvání téhož zaměstnání může vzniknout nárok na další PPM z tohoto zaměstnání v období do 4 let věku předchozího dítěte.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 5 Ads 317/2019 - 14, ve kterém soud neshledal jako neústavní (či diskriminační) zákonnou podmínku pro vznik nároku na PPM pro OSVČ, spočívající v povinnosti účastnit se nemocenského pojištění alespoň v délce 180 dní, protože postavení OSVČ a osob zaměstnaných v pracovním poměru není srovnatelné a tato podmínka měla vyloučit spekulativní přihlášky OSVČ do nemocenského pojištění. Dále městský soud citoval rozsudek kasačního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Ads 346/2017 - 34, který se zabýval ústavní maximou rovnosti před zákonem. Městský soud dále uvedl, že s ohledem na principy vytyčené Ústavním soudem pro posuzování námitky nerovnosti před zákonem vyhodnotil, že zákonodárce pro určení nároku na PPM zvolil úpravu, která stanoví odlišné podmínky pro přiznání PPM zaměstnancům a OSVČ, neboť jejich postavení není srovnatelné. Zvolené řešení je objektivní a předvídatelné pro všechny. Přijatá úprava nezakládá neodůvodněnou nerovnost mezi pojištěnci. Zákonodárce dle městského soudu musel stanovit určitou časovou podmínku tak, aby nedocházelo ke zneužívání systému nemocenského pojištění. Smyslem stanovení této doby je jednak stanovit povinnou dobu pojištění předtím, než má vzniknout nárok na poměrně nákladnou a několik měsíců vyplácenou dávku nemocenského pojištění (snaha přimět pojištěnce, aby si svůj nárok „předplatil“), a zároveň chránit systém nemocenského pojištění před zneužitím (aby se pojištěnka nepojistila, teprve když je těhotná). Konečně, soud neshledal ani žalobkynin tvrzený rozpor s mezinárodními smlouvami, neboť Česká republika zavedla mateřskou dovolenou s platem nebo se srovnatelnými sociálními výhodami bez ztráty dřívějšího zaměstnání, služebního postavení nebo sociálních příspěvků; pouze pro OSVČ zavedla dílčí podmínku tak, aby nebyl zneužíván systém nemocenského pojištění.

[4] Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka namítla, že ustanovení § 15 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění nemůže být na její situaci přiléhavé, neboť bylo v její situaci objektivně nesplnitelné. Dále namítla, že argument soudu, dle kterého je právní úprava pro zaměstnankyně a OSVČ odlišná proto, aby nedocházelo ke zneužívání dávky nemocenského pojištění ze strany OSVČ, může dávat smysl pouze v situaci, kdy žena otěhotní poprvé. V nyní posuzované věci však rozhodnutí vycházející z odlišného přístupu k OSVČ postrádá objektivní a rozumné důvody a žalobkyně tak byla rozhodnutím diskriminačně dotčena v právu na hmotné zajištění v době mateřství a v právu na pomoc státu při péči o dítě. Na základě protiústavního výkladu a aplikace (protiústavní) právní úpravy tedy došlo k zásahu do jejího práva dle čl. 26 odst. 3 věty druhé ve spojení s čl. 3 odst. 1, čl. 32 odst. 5 ve spojení s čl. 3 odst. 1, a dále čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Rovněž uvedla, že nemůže být ústavně konformní výklad právní úpravy provedený soudem, dle kterého právní úprava brání OSVČ si dávku „předplatit“, zatímco zaměstnankyně si fakticky tuto

pokračování

dávku u druhého dítěte předplatit může. Soud dostatečně neposoudil, že předmětem sporu je dávka PPM, která se odvíjí od výdělečné činnosti ženy a nikoli o sociální dávku, a tedy má jít o rozdílný přístup k tomu, zda může dojít ke zneužití dávky. Také se jedná o událost, která nastává přibližně 2x za život ženy. Soudem předkládaný výklad právní úpravy vzniku nároku na PPM dle § 19 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění je diskriminační vůči ženám – OSVČ, jelikož tento nárok vznikne u druhého dítěte pouze ženě – zaměstnankyni, přestože účel této dávky a okolnosti jejího vzniku jsou u OSVČ i u zaměstnankyň totožné. Soudní výklad předmětných ustanovení *de facto* nutí ženu – OSVČ podnikatelskou činnost nepřerušit a dále vykonávat výdělečnou činnost v době, po kterou se má primárně starat o nezletilé dítě, případně další dítě nemít. Tento výklad je v rozporu s účelem předmětné dávky, která má ženě poskytnout sociální jistotu během těhotenství. Navíc těhotenství nelze přesně naplánovat, proto nelze ani tvrdit, že ženy mohou ovlivnit, kdy a zda jim vznikne nárok na tuto nemocenskou dávku. V dané věci není rozhodné, že OSVČ a zaměstnankyně mají odlišné postavení a rozdílný charakter výdělečné činnosti. Podstatou je, že daná právní úprava postrádá objektivní a rozumné důvody pro rozdílné zacházení se ženami – OSVČ a ženami – zaměstnankyněmi, pokud se starají o děti do 4 let věku. S touto argumentací se soud nevypořádal. Rozsudek č. j. 5 Ads 317/2019 - 14, na který odkázal městský soud, není na posuzovanou věc přílehlavý. Rozsudek č. j. 1 Ads 346/2017 - 34, může vést i k opačnému závěru, než k jakému dospěl městský soud, a to že § 19 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění je diskriminační vůči OSVČ. Městský soud ostatně tento rozsudek pouze citoval, aniž by provedl test limitace rovností. Nelze tedy dospět k závěru, že by bylo sporné ustanovení v souladu s ústavním pořádkem. Městský soud dále nesprávně posoudil právní otázku postavení stěžovatelky ve vztahu k zaměstnancům a jejich zvýhodnění při stanovení PPM, když nezohlednil zvláštní povahu sociální události a účely, které má bez rozdílu činnosti zajišťovat PPM, a které jsou dány i s ohledem na mezinárodní závazky České republiky. Stěžovatelka konečně uvedla, že soud nehodnotil kombinaci omezení v rámci celkového nastavení pravidel PPM, a proto nesprávně posoudil právní otázku, zda byla stěžovatelka na základě právní úpravy diskriminována; při posuzování úpravy ochranné doby a rozsahu účasti nevzal v úvahu účely PPM. Napadený rozsudek je nadto zčásti nepřezkoumatelný, neboť z něj není zřejmé, o co soud opřel závěr o adekvátní nerovnosti vzniku nároku podle § 19 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění pro zaměstnankyně a OSVČ, když pouze stručně uvedl, že OSVČ si nárok na PPM nemůže předplatit, avšak již neuvedl, z jakého důvodu si zaměstnankyně tento identický nárok *předplatit* může.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že námitky stěžovatelky jsou nedůvodné a neobsahují žádné nové skutečnosti. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel posoudit otázku její přijatelnosti. Podle § 104a s. ř. s. totiž platí, že *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*. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů*“

stěžovatele“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly 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 judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí městského soudu existuje zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení ve smyslu uvedeném pod bodem (4) půjde především tehdy, pokud soud: a) nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu; b) v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Tato kritéria přijatelnosti kasační stížnosti jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu zdejší soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[8] Nejvyšší správní soud v minulosti již opakovaně judikoval, že postavení zaměstnanců (zaměstnankyň) a OSVČ je v českém právním řádu natolik odlišné, že tyto skupiny z hlediska jejich účasti na nemocenském pojištění (včetně prvků právní úpravy PPM) fakticky nelze srovnávat (viz rozsudek ze dne 9. 5. 2023, č. j. 3 Ads 20/2021 - 34, nebo již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 Ads 317/2019-14). Ústavní soud v usnesení ze dne 6. 9. 2023, sp. zn. I. ÚS 1829/23, kterým odmítl ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 20/2021 - 34, mimo jiné uvedl, že „[p]okud jde o nepřímou diskriminaci žen, pak jejich znevýhodnění plyne již ze samotného mateřství, které z biologických a sociálních důvodů více zatěžuje ženy oproti mužům. Účelem peněžité pomoci v mateřství je tuto faktickou nerovnost snižovat. To, že tak podle stěžovatelky právní úprava nečiní dostatečně (alespoň co se týče žen samostatně výdělečně činných) a odrazuje ženy od podnikání, je [...] věc k řešení pro politickou reprezentaci, nikoliv pro moc soudní.“ (zvýraznění doplněno). V nálezu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, Ústavní soud dále uvedl, že „určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob proti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena z porušení principu rovnosti. [...] V oblasti práv sociálních, v nichž je stát začasté povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složité rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce mnohem větším prostorem k uplatnění představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní“.

[9] Stěžovatelka v žalobě i kasační stížnosti fakticky pouze zcela obecně namítá protiústavnost § 15 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění, které dle ní nedůvodně diskriminuje ženy – OSVČ oproti ženám – zaměstnankyním. Jinými slovy řečeno, stěžovatelka napadá dílčí prvek právní úpravy PPM, respektive dílčí odlišnost mezi systémy nemocenského pojištění u zaměstnankyň a OSVČ, aniž by však tyto systémy mezi sebou v jejich komplexnosti jakkoli porovnála, či aby své argumenty blíže vysvětlila. S ohledem na shora odkazovanou judikaturu je zřejmé, že taková žaloba (a zejména i nyní řešená kasační stížnost) nemůže v soudním přezkumu obstát. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud opakovaně dospěly k závěru, že postavení zaměstnankyň a OSVČ je v českém právním řádu natolik odlišné, že tyto skupiny z hlediska jejich účasti na nemocenském pojištění fakticky nelze srovnávat. Jestliže se tedy stěžovatelka namísto jakékoli komplexnější argumentace

pokračování

omezila na vyjádření pouhého nesouhlasu s dílčím ustanovením zákona o nemocenském pojištění, lze považovat argumentaci krajského soudu, který se ostatně na některé ze shora citovaných judikátů výslovně odvolával, za zcela dostačující a odpovídající ustálené judikatuře vrcholných soudů.

[10] Kasační soud v tomto ohledu připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby (i kasační stížnosti) tedy předurčuje obsah, rozsah a míru podrobnosti následného soudního přezkumu a rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku; takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem 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, č. 2162/2011 Sb. NSS). Stěžovatelka v žalobě pouze zcela obecně namítla, že sporovaná zákonná úprava je v rozporu s účelem PPM, že tato úprava „*postrádá objektivní a rozumné důvody zacházet jinak se ženami OSVČ a ženami zaměstnankyněmi*“, a že je v rozporu s čl. 11 odst. 2 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen. S ohledem na veškerou shora citovanou judikaturu nebylo za této situace povinností krajského soudu domýšlet za stěžovatelku důvody, pro které by měla sporovaná úprava *objektivní a rozumné důvody* postrádat, jestliže stěžovatelka sama žádné neuvedla. Stejně tak argumentace účelem předmětné dávky nemohla obstát bez zasazení do širšího kontextu rozdílů mezi postavením zaměstnankyň a OSVČ v rámci českého právního řádu. Konečně, jestliže soud na základě obecné žalobní argumentace v souladu s judikaturou kasačního soudu uvedl, že postavení zaměstnankyň a OSVČ z hlediska jejich účasti na nemocenském pojištění fakticky nelze srovnávat, nebylo jeho povinností blíže se z vlastní iniciativy zabývat tím, proč zákonodárce zvolil možnost v jednom systému si dávku „fakticky předplatit“ a v druhém nikoli, jelikož stěžovatelka ani k tomuto v žalobě ničeho neuvedla. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se krajský soud se všemi žalobními námitkami vypořádal srozumitelně a v rozsahu odpovídajícímu žalobní argumentaci, a napadený rozsudek tedy splňuje požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění vyplývající z ustálené judikatury tohoto soudu (viz např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal žádný důvod přijatelnosti kasační stížnosti, a proto ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[12] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, č. 4170/2021 Sb. NSS, podle kterého posouzení přijatelnosti kasační stížnosti představuje zjednodušený meritorní přezkum). Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná sice měla ve věci plný úspěch, náhrada nákladů řízení jí však v tomto typu řízení přiznána být nemohla. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků.

Poučení : Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. srpna 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu