

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Centrum Rožmitál pod Třemšínem, příspěvková organizace**, poskytovatel sociálních služeb, se sídlem Na Spravedlnosti 589, Rožmitál pod Třemšínem, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2 (dříve Krajský úřad Středočeského kraje, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5), o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 10. 1. 2011, č. j. 005057/2011/KUSK, sp. zn. SZ_121347/2010/KUSK/10, v řízení o kasační stížnosti Krajského úřadu Středočeského kraje proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 44,

t a k t o :

- I. Zemře-li fyzická osoba po právní moci rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči, přechází její tvrzený nárok, a s tím i účastenství v řízení ve správním soudnictví na osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- II. Soud ve správním soudnictví posoudí a za přiměřeného použití § 107 o. s. ř. rozhodne dle odstavce 2 citovaného ustanovení o tom, zda a kdo je právním nástupcem zemřelého žalobce podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách a s kým bude pokračovat v řízení.
- III. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je otázka procesního nástupnictví v soudním řízení správním v případě fyzické osoby, která jako žalobce brojí proti rozhodnutí správního orgánu ve věci příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o sociálních službách“), a tvrdí, že

jí měl být příspěvek na péči přiznán v jiné výši, než jak rozhodl správní orgán, zemřela tato fyzická osoba v průběhu soudního řízení.

[2] Městský úřad Příbram rozhodnutím ze dne 28. 6. 2010, č. j. 15409/2010/PRI, podle § 4 odst. 1, § 8, § 9, § 11, § 13 a § 118 zákona o sociálních službách přiznal žadatelce H. Š. příspěvek na péči ve výši 4.000 Kč měsíčně od února 2010. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že žadatelka je oprávněnou osobou ve smyslu § 4 zákona o sociálních službách a podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení Příbram ze dne 31. 5. 2010 potřebuje z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 22 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 téhož zákona. Podle § 8 písm. b) zákona o sociálních službách je proto žadatelka považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost).

[3] V odvolání proti uvedenému rozhodnutí žadatelka namítla, že správní orgán prvního stupně vycházel pouze ze závěru posudkového lékaře, a nikoliv ze sociálního šetření a z jejího současného zdravotního stavu, které svědčí o tom, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při 35 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost. Proto podle § 8 písm. d) zákona o sociálních službách měla být považována za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni IV (úplná závislost) a měl jí tak být přiznán příspěvek na péči ve výši 12.000 Kč měsíčně.

[4] Krajský úřad Středočeského kraje (dále též „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 10. 1. 2011, č. j. 005057/2011/KUSK, sp. zn. SZ_121347/2010/KUSK/10, podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání H. Š. zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání se uvádí, že žadatelka podle posudku Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Praze (dále též „posudková komise“) ze dne 15. 11. 2010 potřebovala ke dni podání žádosti o příspěvek na péči (8. 2. 2010) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu každodenní pomoc nebo dohled při 19 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 zákona o sociálních službách, a proto se podle § 8 písm. b) téhož zákona považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost). Posudek posudkové komise přitom vycházel ze spisové dokumentace, zdravotní dokumentace praktické lékařky žadatelky a ze sociálního šetření provedeného dne 16. 3. 2010. Podle závěru odvolacího orgánu bylo tedy prvoinstanční rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem.

[5] V žalobě proti tomuto rozhodnutí o odvolání, která byla podána u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) dne 21. 1. 2011, žadatelka namítla, že správní orgány obou stupňů nevycházely ze sociálního šetření, z něhož vyplývá, že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje každodenní pomoc nebo dohled při 35 úkonech péče o vlastní osobu a soběstačnost uvedených v § 9 zákona o sociálních službách. Odvolací orgán dále podle jejího názoru neshromáždil důkazy o jejím současném zdravotním stavu a rozhodl pouze na základě posudků posudkového lékaře okresní správy sociálního zabezpečení a posudkové komise, kteří se o jejích zdravotních obtížích nepřesvědčili v místě bydliště. Navíc obě rozhodnutí správních orgánů neobsahují

podrobné odůvodnění toho, proč nesplňuje podmínky pro uznání úplné závislosti podle § 8 písm. d) zákona o sociálních službách.

[6] V průběhu řízení o žalobě žadatelka dne 16. 3. 2011 zemřela, přičemž v době jejího úmrtí jí byly poskytovány pobytové sociální služby v domově pro seniory, jehož provozovatelem bylo Centrum Rožmitál pod Třemšínem, příspěvková organizace, poskytovatel sociálních služeb (dále též „Centrum Rožmitál“), jak vyplývá z jeho sdělení ze dne 16. 5. 2011 a z oznámení o poskytovateli pomoci, které tvořilo přílohu žádosti žadatelky o příspěvek na péči. V návaznosti na toto zjištění městský soud usnesením ze dne 8. 7. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 32, rozhodl o tom, že namísto zemřelé H. Š. dne 16. 3. 2011 vstupuje do řízení o žalobě Centrum Rožmitál. Toto usnesení odůvodnil městský soud odkazem na § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle něhož, zemře-li žadatel o příspěvek na péči před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupuje do dalšího řízení a nabývá nárok na částky splatné do dne jeho smrti mimo osob blízkých zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52 téhož zákona, pokud bylo uvedeno v žádosti o příspěvek na péči, popřípadě v průběhu řízení ohlášeno podle § 21 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách jako osoba, která poskytuje pomoc žadateli o příspěvek.

[7] Městský soud tedy nadále jako s žalobcem jednal s Centrem Rožmitál. Rozsudkem ze dne 16. 11. 2011, č. j. 2 Ad 6/2011 - 44, pak shora uvedené rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že rozhodnutí o příspěvku na péči je přezkoumatelné ve správním soudnictví, což vyplývá z judikatury městského i Nejvyššího správního soudu. Dále dovodil, že posudek posudkové komise ze dne 15. 11. 2010 nebyl vyčerpávající a přesvědčivý. V dalším řízení městský soud zavázal odvolací orgán vypracováním nového posudku, ve kterém se má posudková komise podrobně vyjádřit k zdravotnímu stavu žadatelky a stupni její závislosti na pomoci jiné osoby, podrobně rozepsat jednotlivé lékařské zprávy, z nichž vycházela v posudku ze dne 15. 11. 2010, zaujmout stanovisko k sociálnímu šetření provedenému dne 16. 3. 2010 a podrobně odůvodnit případný jiný posudkový závěr. Při vypracování nového posudku má přitom posudková komise vzít v úvahu, že žadatelka zemřela v zařízení poskytovatele sociálních služeb dne 16. 3. 2011.

[8] Proti tomuto rozsudku podal krajský úřad kasační stížnost. V ní namítl, že rozhodnutí o příspěvku na péči závisí pouze na posouzení zdravotního stavu osob, a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu i podle § 70 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Další stížní námitky směřovaly proti závěru městského soudu o nedostatečném posouzení stupně závislosti žadatelky o příspěvek na péči ve správním řízení. Krajský úřad proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 1. 2012 přešla na základě zákona č. 366/2011 Sb. působnost krajských úřadů rozhodovat o odvolání ve věcech příspěvku na péči na Ministerstvo práce a sociálních věcí, stalo se tímto dnem ministerstvo procesním nástupcem žalovaných krajských úřadů v soudních řízeních v těchto věcech, jak vyplývá z § 69 s. ř. s. Ministerstvo se plně ztotožnilo s argumentací svého právního předchůdce uvedenou v kasační stížnosti.

[10] Žalobce (Centrum Rožmitál) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Čtvrtý senát dospěl při předběžném projednání věci k právnímu názoru odlišnému od toho, který již byl zaujat v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[12] V první řadě čtvrtý senát podotkl, že rozhodnutí o příspěvku na péči podléhá soudnímu přezkumu, jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, z níž lze zmínit zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, který byl publikován pod č. 2018/2010 Sb. NSS.

[13] Dále ovšem čtvrtý senát poukázal na to, že v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 20/2011 - 64, Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud žalobce zemřel v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na péči, soud žalobu odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v takovém případě nemá žalobce právního nástupce podle § 107 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. Třetí senát svůj závěr odůvodnil takto:

[14] „Příspěvek na péči vznikl transformací dřívější dávky důchodového zabezpečení - zvýšení důchodu pro bezmocnost. Svým charakterem se jedná o dávku v systému sociálních služeb, jejímž účelem je zajištění potřebné péče osobám závislým na pomoci jiných z důvodu jejich zdravotního postižení. Příspěvek je tedy osobním nárokem žadatele, který má pokrýt náklady spojené se zajišťováním jeho soběstačnosti. Tomu je přizpůsobena i koncepce dávky upravená zákonem. Nárok na dávku vzniká formálně splněním podmínek stanovených zákonem, příspěvek však může být přiznán a vyplacen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o jeho přiznání. Stejně tak při změně rozhodných skutečností znamenajících zánik nároku na dávku se příspěvek odejme od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, za který byl již vyplacen. Rozhodnutí o přiznání příspěvku tak má ve věci nároku na dávku deklaratorní a ve věci nároku na výplatu dávky konstitutivní charakter.

Ustanovení § 16 zákona č. 108/2006 Sb. pak ve svém odstavci 1 upravuje hmotně právní i procesní nástupnictví v řízení o dávce ve správním řízení, pokud k úmrtí oprávněného dojde do vydání rozhodnutí (nebo nyní přesněji do jeho právní moci), případně v odstavci 2 hmotně právní nástupnictví pro výplatu částek rozhodnutím již přiznaných, ale dosud nevyplacených. V odstavci 4 (nyní odstavci 3) však § 16 zákona jasně deklaruje, že v případě úmrtí žadatele se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví. Toto ustanovení v sobě zahrnuje jak samotný nárok na dávku, tak i s ním spojený nárok na její výplatu. Uvedené platí jak pro případy, kdy žadatel zemře před skončením správního řízení či po přiznání dávky (což je logické, neboť zde může být dávka přiznána a vyplacena právním nástupcům určeným podle § 16 odst. 1 a 2 zákona), tak i pro případy, kdy žadatel zemře po skončení správního řízení, aniž by v něm byl vznik nároku na dávku deklarován a dávka přiznána k výplatě. Zde ovšem už není žádný důvod, aby se zákon, poté co vyloučil přechod hmotných práv, jakkoliv zabýval procesním nástupnictvím. Úpravu, podle níž se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví ani z jiných důvodů nepřechází na další osoby, považuje Nejvyšší správní soud za logickou a v souladu s účelem, k němuž byla tato dávka určena a jenž byl výše rozebrán. Nelze ostatně přehlédnout, že podobnou koncepci obsahují i jiné zákony upravující dávky nepojistného

charakteru, například § 46 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nebo dokonce § 56 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ačkoliv jinak mají dávky dle tohoto zákona nárokový charakter obdobný dávkám důchodového pojištění. Na tomto místě se sluší pouze připomenout, že předpisy ve věcech dávek důchodového a nemocenského pojištění, na rozdíl od předchozích, přechod nároků do dědictví připouštějí (viz. § 63 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. i § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 187/2006 Sb.) a o možném procesním nástupnictví v soudním řízení zde při aplikaci ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nejsou a nikdy nebyly žádné pochyby.

V projednávaném případě krajský soud správně určil, že samotná povaha věci by nebránila pokračování v řízení, neboť přezkum zákonnosti napadeného správního rozhodnutí by zajisté bylo možno provést bez ohledu na úmrtí žalobkyně. Nicméně pokud žadatelka o příspěvek na péči zemřela poté, co bylo o její žádosti pravomocně rozhodnuto, a dávka nebyla přiznána, je vyloučeno, aby bylo právní nástupnictví v soudním řízení určeno podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., jak učinil krajský soud. Žádné jiné ustanovení zvláštního zákona pak přechodu hmotných a v důsledku toho i procesních práv pro případné další řízení o příspěvku nesvědčí. Zároveň ovšem nelze určit právního nástupce ani z jiných důvodů uvedených v § 107 odst. 2 o. s. ř. Nárok na příspěvek (ať již přiznaný či jako v tomto případě nepřiznaný, ale pouze tvrzený), není předmětem dědictví, nejsou zde tedy žádné dědicové nároku, kteří by mohli do řízení vstoupit a nadále tento nárok uplatňovat.

Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda důsledky vyplývající z výše uvedeného nejsou v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Je si přitom vědom skutečnosti, že zákonná úprava procesního nástupnictví v přezkumném řízení soudním trpí určitými deficity, které mají svůj původ v absenci výslovného zakotvení tohoto institutu v soudním řádu správním a v rozdílech mezi občanským soudním řízením, jenž má charakter řízení nalézacího, a řízením ve správním soudnictví založeném na přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí. Zatímco tedy v civilním řízení zpravidla není obtížné určit právo nebo povinnost, o něž se vede spor, vypořádat je v dědickém řízení a poté pokračovat s právními nástupci takto určenými, v přezkumném řízení soudním, kde soud přezkoumává již pravomocná rozhodnutí správního orgánu o sporném nároku, je určení procesního nástupce zpravidla závislé na znění konkrétního zvláštního zákona, především na tom, zda učiní veřejnoprávní nárok možným předmětem dědictví, či zda upraví přechod hmotného práva jiným způsobem, nebo zda ho, byť implicitně, vyloučí vůbec. Právě posledně uvedená alternativa platí v projednávané věci. Jak bylo ovšem rozebráno výše, Nejvyšší správní soud má za to, že v daném konkrétním případě je úprava obsažená v ustanovení § 16 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 108/2006 Sb. v souladu s účelem poskytování této dávky, takže důsledky vyplývající z následné aplikace ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nemohou mít pro nikoho dopad v podobě odepření spravedlnosti a tím i v porušení citovaného článku Listiny.“

[15] Čtvrtý senát dále poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2012, č. j. 6 Ads 25/2012 - 24, ve věci, v níž žalobkyni nebyl k její žádosti zvýšen příspěvek na péči. Žalobkyně byla v řízení před krajským soudem úspěšná a dosáhla zrušení rozhodnutí žalovaného, který proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost. Poté žalobkyně zemřela a šestý senát Nejvyššího správního soudu podle § 107 odst. 5 o. s. ř. řízení o kasační stížnosti zastavil. Tento výrok odůvodnil následujícím způsobem:

[16] „Příspěvek na péči je dávka spjatá s osobním stavem oprávněné (fyzické) osoby natolik, že zákonodárce vylučuje, aby nárok přešel na jiné osoby dědictvím (§ 16 odst. 3 zákona

č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů); se smrtí oprávněné osoby zaniká i nárok na dávku. Je-li dědění nároku vyloučeno ex lege, nesvědčí nikomu hmotné právo, a proto neexistuje možnost, aby je kdokoliv procesními prostředky uplatňoval.

Nejvyšší správní soud je názoru, že namísto není ani procesní nástupnictví jiných osob než dědiců podle zvláštního předpisu, jímž je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách; § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách upravuje procesní nástupnictví toliko ve správním řízení o příspěvku na péči za situace, kdy oprávněná osoba zemře před pravomocným ukončením řízení o dávce; citovaným ustanovením vyjmenované osoby se stanou účastníky ještě neskončeného správního řízení a jim se vyplatí částky dávky splatné do dne smrti oprávněné osoby; obdobné platí v případě, kdy oprávněná osoba zemře po pravomocně ukončeném správním řízení, kdy (pouze) těmto vyjmenovaným osobám se vyplatí částky příspěvku na péči splatné do dne smrti oprávněné osoby; i tehdy však na uvedené osoby přechází pouze nárok na výplatu dávky (§ 16 odst. 2 zákona o sociálních službách), nikoliv nárok na dávku.

Předmětem řízení o správní žalobě jakož i řízení o kasační stížnosti je přezkum správního rozhodování o nároku na dávku příslušejícího žalobkyni. V posuzované věci oprávněná osoba zemřela po pravomocně skončeném řízení o dávce, proto k přechodu nároku na dávku nedošlo a není důvodu poskytovat soudní ochranu neexistujícímu nároku.

Z výše uvedených důvodů je v řízení o kasační stížnosti podle zákona o sociálních službách vyloučeno procesní nástupnictví dědiců i jiných osob (...)

[17] Čtvrtý senát předně poukázal na to, že soudní řád správní neobsahuje institut procesního nástupnictví žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Proto je v tomto směru zapotřebí za užití § 64 s. ř. s. vycházet z ustanovení § 107 o. s. ř., které upravuje procesní nástupnictví při ztrátě způsobilosti být účastníkem občanského soudního řízení. Jestliže účastník ztratí po zahájení řízení způsobilost být účastníkem řízení dříve, než řízení bylo pravomocně skončeno, posoudí soud podle povahy věci, zda v řízení může pokračovat. Není-li možné v řízení ihned pokračovat, soud řízení přeruší. O tom, s kým bude v řízení pokračováno, soud rozhodne usnesením (§ 107 odst. 1 o. s. ř.). Ztratí-li způsobilost být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde (§ 107 odst. 2 o. s. ř.; pozn. rozšířeného senátu: textace uvedeného ustanovení byla s účinností od 1. 1. 2014 oproti citovanému znění mírně modifikována v souvislosti se změnami v civilním právu v novém občanském zákoníku). Ten, kdo nastupuje do řízení na místo dosavadního účastníka řízení, musí přijmout stav řízení, jaký tu je v době jeho nástupu do řízení (§ 107 odst. 4 o. s. ř.). Neumožňuje-li povaha věci v řízení pokračovat, soud řízení zastaví (§ 107 odst. 5 věta první o. s. ř.; pozn. rozšířeného senátu: druhá věta byla z § 107 odst. 5 o. s. ř. účinností ke dni 1. 1. 2014 vypuštěna).

[18] Nárok na příspěvek na péči je podle čtvrtého senátu nepochybně majetkovou a penězi ocenitelnou hodnotou a podle hmotného práva není výslovně či pojmově vázán výlučně na osobu žadatele o tuto dávku, o čemž svědčí to, že v případech stanovených v dále zmiňovaném § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách přechází na právního nástupce. Přezkum správního rozhodnutí o příspěvku na péči je dále možné provést bez ohledu na úmrtí žadatele o příspěvek na péči. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči má totiž krajský soud k dispozici zdravotnickou dokumentaci, výsledek sociálního šetření i posouzení stupně závislosti posudkovým lékařem okresní správy

sociálního zabezpečení i posudkové komise, takže si může učinit dostatečný úsudek o tom, zda zdravotní stav žadatele o tuto dávku byl ve správním řízení náležitě zjištěn a vyhodnocen. Není tedy žádných pochybností o tom, že úmrtí žadatele samo o sobě nebrání pokračování řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči. To ostatně připustil i třetí senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 20/2011 - 64.

[19] Povaha věci však podle § 107 odst. 1 a odst. 2 o. s. ř. neumožňuje pokračovat v řízení ani v situaci, kdy účastník, jenž pozbyl způsobilost být účastníkem řízení, nemá žádného právního nástupce, který by podle právních předpisů hmotného práva převzal či mohl převzít příslušné právo nebo příslušnou povinnost. S ohledem na tuto hmotně právní podstatu procesního nástupnictví jsou podle § 107 odst. 2 o. s. ř. procesními nástupci fyzické osoby její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde. Čtvrtý senát podotýká, že procesními nástupci se však podle téhož ustanovení mohou stát taktéž osoby, na něž podle příslušných hmotně právních předpisů přecházejí práva či povinnosti nezávisle na dědickém právu. Ze znění § 107 odst. 2 o. s. ř. totiž vyplývá, že se v řízení pokračuje s dědici jako procesními nástupci fyzické osoby, která ztratila způsobilost být účastníkem řízení, jen tehdy, nestanoví-li zákon jinak.

[20] Nárok na příspěvek na péči není podle § 16 odst. 3 zákona o sociálních službách předmětem dědictví. Dědicové žadatele o příspěvek na péči tak podle hmotného práva nemohou z titulu dědictví převzít nárok na tuto dávku a v důsledku toho se nemohou stát procesními nástupci žadatele ve správním řízení o příspěvku na péči ani v na ně navazujícím přezkumném soudním řízení.

[21] Do dalšího řízení však vstupuje a nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele nabývá osoba blízká, jiná fyzická osoba uvedená v § 83, zařízení sociálních služeb poskytující pobytové sociální služby podle § 48, 49 nebo 50, zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52 nebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu, pokud některá z těchto fyzických nebo právnických osob byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě v průběhu řízení ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d), jako osoba, která poskytuje žadateli o příspěvek pomoc. Všechny tyto fyzické nebo právnické osoby, které se od zahájení řízení podílely na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti, se navíc stávají účastníky řízení. Tyto osoby nabývají nárok na částky příspěvku splatné do dne smrti žadatele o příspěvek za kalendářní měsíc, ve kterém poskytovaly pomoc. Pokud se v kalendářním měsíci podílelo na pomoci žadateli o příspěvek více těchto osob, nabývají nárok na částku příspěvku rovným dílem, pokud nepředloží příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku. Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém žadatel o příspěvek zemřel, pokud mu od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu (§ 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, ve znění účinném ke dni úmrtí žadatelky v posuzované věci, tj. k 16. 3. 2011). Hmotné právo tedy podle čtvrtého senátu zakotvilo zvláštní úpravu přechodu nároku na příspěvek na péči a procesní nástupnictví, která se značně odchyluje od pravidel dědického práva při stanovení okruhu dědiců a od způsobu rozdělení jednotlivých majetkových práv mezi ně.

[22] Podle doslovného znění § 16 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách však shora uvedené fyzické a právnické osoby nabývají nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele a vstupují do dalšího řízení v případě, že žadatel o příspěvek na péči zemřel před pravomocným rozhodnutím o této dávce. Pravomocným rozhodnutím o příspěvku na péči je přitom pouze rozhodnutí o žádosti o tuto dávku vydané ve správním řízení. Ustanovení § 16 odst. 1 věty první zákona o sociálních službách pak výslovně nestanoví, že by nárok na příslušné částky příspěvku na péči přecházel a k procesnímu nástupnictví docházelo i v průběhu přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči ve správním soudnictví. Jazykový (gramatický) výklad uvedeného ustanovení tedy vede k závěru, že pokud žadatel o příspěvek na péči zemřel v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči či v navazujícím řízení o kasační stížnosti, nenabývá nárok na tuto dávku žádná osoba, žadatel nemá právního nástupce a v žalobním řízení či v řízení o kasační stížnosti tak nelze pokračovat.

[23] Jazykový výklad je však podle čtvrtého senátu pouze prvotním přiblížením se k aplikované právní normě a východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *ratione legis* atd. Proto je neudržitelná aplikace práva, která vychází pouze z jazykového výkladu. Soud tak není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je přitom nutno se vyvarovat libovůle, takže rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96, č. 103/1997 Sb., a ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

[24] Takové závažné důvody pro odchýlení se od doslovného znění § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách jsou podle názoru čtvrtého senátu dány, přičemž takový postup nelze považovat za projev libovůle.

[25] Příspěvek na péči se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. Nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo jiná fyzická osoba uvedená v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu (§ 7 odst. 1, odst. 2 zákona o sociálních službách, ve znění účinném ke dni 16. 3. 2011).

[26] Příspěvek na péči je tedy státní dávkou poskytovanou fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci, které jsou závislé na pomoci jiné osoby. Jejím účelem je umožnit osobě, aby si podle vlastního uvážení zajistila pomoc v rámci rodiny, nebo

prostřednictvím poskytovatele sociálních služeb formou poskytnutí některé ze sociálních služeb, popřípadě prostřednictvím jiné fyzické nebo právnické osoby stanovené zákonem, anebo kombinací těchto forem. Příjemcem příspěvku na péči je podle § 19 zákona o sociálních službách zpravidla oprávněná osoba, tedy ta, které byla uvedena dávka přiznána. Nicméně z uvedeného účelu poskytování příspěvku na péči je podle čtvrtého senátu zřejmé, že tato dávka je ve skutečnosti určena fyzickým a právnickým osobám, které jejímu poživateli poskytují pomoc. Příspěvek na péči totiž pečující osobám kompenzuje ztrátu příjmů či jejich podstatné snížení, k čemuž častokrát dochází v důsledku nutnosti intenzivní péče o osobu, která v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje jejich pomoc při zvládání základních životních potřeb. Zařízením sociálních služeb zase příspěvek na péči pokrývá náklady na sociální služby poskytované příjemci této dávky.

[27] O tom, že příspěvek na péči je ve skutečnosti určen pro osoby pečující o jeho poživatele, svědčí podle čtvrtého senátu i různá práva, která jim zákonodárce přiznává. Nárok na příspěvek na péči a jeho výše se totiž podle § 8 a § 11 zákona o sociálních službách odvíjejí od stupně závislosti, přičemž při dosažení závislosti ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost), anebo ve stupni I (lehká závislost) u osob mladších 10 let vznikají za stanovených podmínek vyjmenovaným osobám, které poživateli příspěvku na péči poskytují pomoc, různé nároky v oblasti sociálního zabezpečení, pracovněprávních vztahů i daňové.

[28] Především tyto pečující osoby mají účast na důchodovém pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění, aniž by za ně musely platit pojistné na důchodové pojištění. Při stanovení výše důchodu jsou pak stanovena zvláštní výhodná pravidla pro pečující osoby, které takto získaly aspoň 15 roků náhradní doby pojištění [§ 5 odst. 1 písm. s) a § 19a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů]. Dále za tyto osoby platí stát pojistné na všeobecné zdravotní pojištění, jak vyplývá z § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Jejich osobní péče o osoby závislé na pomoci jiné osoby se pak pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti považuje za náhradní dobu zaměstnání, jak vyplývá z § 41 odst. 3 písm. d), f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Zaměstnanec, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu závislou na pomoci jiné osoby v uvedených stupních, smí být vyslán na pracovní cestu mimo obvod obce svého pracoviště nebo bydliště jen se svým souhlasem. Přeložit ho může zaměstnavatel jen na jeho žádost. Pokud tento zaměstnanec požádá o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel povinen této žádosti vyhovět, pokud tomu nebrání vážné provozní důvody (§ 240 a § 241 zákoníku práce). Konečně pak příjem pečující osoby, který získá z důvodu péče o osobu, která má nárok na příspěvek na péči, je osvobozen od daně z příjmů. Osvobozena je přitom částka příjmu až do výše příspěvku na péči, který je vyplácen osobě, o niž je pečováno [§ 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů].

[29] O faktickém využití příspěvku na péči ve vztahu k zařízením sociálních služeb, která poživateli této dávky poskytují pobytové služby, pak podle čtvrtého senátu rovněž nevznikají žádné pochybnosti. Za pobytové služby poskytované v týdenních stacionářích,

domovech pro osoby se zdravotním postižením, domovech pro seniory, domovech se zvláštním režimem a zdravotnických zařízeních ústavní péče totiž hradí osoba úhradu za péči poskytovanou ve sjednaném rozsahu ve výši přiznaného příspěvku na péči, s výjimkou služeb v týdenních stacionářích, u nichž činí úhrada za péči maximálně 75 % přiznaného příspěvku (§ 73 odst. 1, odst. 4 zákona o sociálních službách).

[30] Osoby poskytující pomoc poživateli příspěvku na péči jsou tedy podle čtvrtého senátu faktickými příjemci této dávky. Tato skutečnost je ostatně důsledkem stanovení podmínek pro vznik nároku na příspěvek na péči. Osoba zařazená do některého ze čtyř stupňů závislosti má totiž podle § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách nárok na tuto dávku jen za předpokladu, že jí potřebnou pomoc poskytuje některá z osob uvedených v tomto ustanovení. S ním koresponduje i úprava přechodu nároku na příspěvek na péči obsažená v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle níž tento nárok ve stanoveném rozsahu nabývá pouze osoba zde uvedená, která byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě byla v průběhu řízení ohlášena jako osoba poskytující žadateli o příspěvek pomoc, a která se navíc od zahájení řízení podílela na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti. Jedná se přitom v podstatě o stejné fyzické či právnické osoby jako ty, které jsou uvedeny v § 7 odst. 2 zákona o sociálních službách.

[31] Poživatel příspěvku na péči tedy ve skutečnosti hradí touto dávkou služby, které mu poskytuje jiná fyzická či právnická osoba. Proto není logické, aby pečující osoba mohla nabýt nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele jen v případě, že žadatel zemřel před právní mocí rozhodnutí o příspěvku na péči. V takovém případě by totiž podle čtvrtého senátu přechod nároku na příspěvek na péči závisel na náhodě dané okamžikem smrti žadatele. Jestliže by totiž žadatel zemřel do právní moci rozhodnutí o příspěvku na péči, tak osoby, které mu od zahájení řízení do jeho smrti poskytovaly pomoc, by nabyly nárok na příspěvek, staly by se účastníky správního řízení a proti případnému rozhodnutí o nepřiznání příspěvku či jeho přiznání v nižší částce by měly možnost brojit ve správním soudnictví. V případě, že by žadatel zemřel až v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči, by však na osoby o něho do jeho smrti pečující nepřecházel nárok na příspěvek, v důsledku toho by se tyto osoby nemohly stát účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku či jeho přiznání v nižší částce ani účastníky na něho navazujícího řízení o kasační stížnosti. Za této situace by v soudním řízení neměly možnost doložit, že posouzení závislosti žadatele o příspěvek na péči nebo stupně jeho závislosti nebylo jednoznačné, určité, úplné či přesvědčivé a že jim tak byla odepřena odpovídající platba za služby, jež žadateli o příspěvek na péči za jeho života poskytly.

[32] Pro takové odlišné zacházení mezi osobami poskytujícími pomoc žadateli o příspěvek na péči, který zemřel před právní mocí rozhodnutí o příspěvku, a osobami pečujícími o žadatele, u něhož došlo k úmrtí až během soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku, tedy nelze shledat žádné rozumné důvody. Naopak připuštění rozdílného režimu by představovalo nedůvodnou nerovnost mezi těmito dvěma kategoriemi pečujících osob a vedlo by k porušení ústavně zaručeného vlastnického práva a práva na

soudní ochranu jedné z nich. Znemožněním přechodu nároku na příspěvek na péči a procesního nástupnictví v soudním řízení správním by totiž osoby, které poskytovaly pomoc žadateli, u něhož došlo k úmrtí až během soudního přezkumu rozhodnutí o příspěvku na péči, neměly shora uvedené nároky v oblasti sociálního zabezpečení, v pracovněprávních vztazích, na osvobození od daně z příjmů či na úhradu za péči při poskytování sociálních služeb. Zároveň by tato kategorie pečujících osob byla zbavena možnosti domáhat se uvedených majetkových práv soudní cestou. Takový postup nelze obhájit obzvláště za situace, kdy s ohledem na dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav žadatelů o příspěvek na péči, často doprovázený vyšším stupně jejich závislosti na pomoci jiné osoby, a délku řízení o příspěvku na péči, v němž musejí být vypracovány posudky dvou posudkových orgánů, lze předpokládat, že úmrtí žadatelů až v přezkumném soudním řízení nebude ojedinělým jevem. Osobám, které takovým žadatelům poskytovaly pomoc a jimž je fakticky určen příspěvek na péči, by se tak ve značném počtu nedostalo finanční kompenzace za jejich sociální služby.

[33] Podle názoru čtvrtého senátu je tedy nutné za použití teleologického výkladu dospět k závěru, že podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách nabývají nárok na částky příspěvku na péči splatné do dne smrti žadatele při splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení zde uvedené fyzické a právnické osoby, pokud žadatel o příspěvek zemřel před pravomocným rozhodnutím o příspěvku nebo před skončením na něj navazujícího přezkumného soudního řízení. Takové osoby se pak stávají účastníky správního řízení, případně účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu či účastníky řízení o kasační stížnosti, a to na základě úpravy procesního nástupnictví obsažené v § 107 odst. 1, odst. 2 o. s. ř. za použití § 64, eventuálně § 120 s. ř. s.

[34] O přípustnosti takového výkladu svědčí podle čtvrtého senátu také systematické zařazení § 16 zákona o sociálních službách, neboť toto ustanovení není obsaženo v jeho hlavě VII části druhé upravující řízení o příspěvku na péči, nýbrž je zařazeno do hlavy IV stejné části, která se zabývá nárokem na příspěvek na péči a jeho výplatou. Pokud tedy § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách upravuje účastenství v dalším řízení, je přípustné na základě systematického výkladu za takové řízení považovat i řízení ve správním soudnictví navazující na správní řízení o příspěvku na péči.

[35] Čtvrtý senát zdůrazňuje, že přechod nároku na příspěvek na péči po žadatelce ani procesní nástupnictví Centra Rožmitál v řízení před městským soudem nebyly v kasační stížnosti namítány. Nicméně pokud by se čtvrtý senát ztotožnil s právním názorem, který k posuzované právní otázce zaujal třetí i šestý senát, musel by podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušit a žalobu proti rozhodnutí o odvolání odmítnout, jak učinil třetí senát, případně rozsudek městského soudu zrušit a řízení o žalobě zastavit, jak učinil šestý senát. Takto by byl čtvrtý senát povinen podle dosavadní judikatury postupovat, ačkoliv žadatelce byly do její smrti poskytovány pobytové služby v domově pro seniory, což je zařízení sociálních služeb uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách. Jestliže by totiž v řízení o žalobě proti rozhodnutí o příspěvku na péči zde nebylo žádného právního nástupce žadatelky o tuto dávku, chyběly by podmínky řízení a řízení před soudem by bylo zmatečné, k čemuž by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti, jak vyplývá z § 109 odst. 4 za použití § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[36] Čtvrtý senát však zaujal na základě shora uvedených úvah k posuzované otázce jiný právní názor, který by mu v dané věci umožnil se k stížnostním námitkám zabývat způsobem posouzení stupně závislosti žadatelky o příspěvek na péči ve správním řízení. Proto čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil věc rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. *Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené právní otázky*

[37] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. *Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).*

[38] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 20/2011-64, dospěl k závěru, že právní úprava přechodu nároku na příspěvek na péči na jiné osoby v důsledku úmrtí oprávněné osoby, jak je obsažena v § 16 odst. 1, 2 a 4 zákona sociálních službách, takový přechod zakládá toliko v průběhu správního řízení o příspěvku, avšak nikoli již pro případ, kdy k úmrtí oprávněné osoby či osoby, jež o sobě tvrdí, že na příspěvek má nárok, dojde až v průběhu řízení před správními soudy ve věci přezkumu správního rozhodnutí o příspěvku. Z toho dovodil, že nepřipadá v úvahu ani procesní nástupnictví v soudním řízení správním, takže pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v existenci žalobce jakožto účastníka řízení je nutno žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[39] K podobnému závěru, byť s nepatrně odlišnými konkrétními procesními důsledky (řízení o žalobě je nutno zastavit podle § 107 odst. 5 o. s. ř.), dospěl Nejvyšší správní soud i v usnesení ze dne 7. 3. 2012, č. j. 6 Ads 25/2012-24.

[40] Čtvrtý senát oproti výše uvedeným právním názorům vyjádřeným v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu má za to, že i v případě, že oprávněná osoba (resp. osoba, která o sobě tvrdí, že takovou je) zemře až v řízení před správními soudy, dojde k přechodu nároku na příspěvek na péči na osoby vymezené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, a v závislosti na tom se procesními nástupci zemřelého stanou osoby, na něž nárok (tvrzený nárok) měl přejít.

[41] Čtvrtý senát tak k posuzované otázce zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Uvedená právní otázka je přitom rozhodná pro rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť setrvání na právním názoru již vyjádřeném v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu by neumožnilo kasační stížnost věcně projednat, zatímco přiklonění se k právnímu názoru čtvrtého senátu by věcné projednání kasační stížnosti umožnilo. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto v posuzované věci dána.

III. 2. *Právní názor rozšířeného senátu*

[42] Rozšířený senát se při posuzování sporné právní otázky v podstatných ohledech přiklonil k právnímu názoru zastávanému čtvrtým senátem. K tomuto závěru jej vede řada argumentů, které ve svém souhrnu a vzájemném propojení ukazují, že výkladová alternativa předestřená čtvrtým senátem je podstatně přesvědčivější než Nejvyšším správním soudem dosud vyslovené právní názory.

[43] Podle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách *(p)říspěvek na péči (dále jen „příspěvek“) se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládání základních životních potřeb osob. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. Podle jeho odst. 2 (n)árok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1 nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace.* (Pozn.: Zvýraznění doplnil rozšířený senát.)

[44] Kdo se považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve smyslu zákona o sociálních službách, stanoví § 8 tohoto zákona. Rozhodné skutečnosti, které jsou posuzovány, tedy schopnost (či spíše neschopnost) zvládat v předepsané míře zákonem definované úkony péče o vlastní osobu a úkony související se zajištěním soběstačnosti, jsou charakterizovány v § 9 a 10 zákona. V § 11 a 12 se stanoví výše příspěvku a pravidla jeho zvýšení v zákonem stanovených případech.

[45] Pro posouzení rozhodné právní otázky jsou klíčová ustanovení zákona o sociálních službách upravující vznik nároku na příspěvek na péči a vznik nároku na výplatu příspěvku na péči. Ta obsahuje zejm. § 13, jehož odst. 1 stanoví, že *(n)árok na příspěvek vzniká dnem splnění podmínek stanovených v § 7 a 8.* Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že nárok vzniká splněním hmotněprávních podmínek, spočívajících v určitém „nadkritickém“ omezení schopnosti zvládat sám své životní potřeby a z toho vyplývající objektivní závislosti dotyčné osoby na pomoci jiné osoby či jiných osob.

[46] Podle § 13 odst. 2 zákona *(n)árok na výplatu příspěvku vzniká podáním žádosti o přiznání příspěvku, na který vznikl nárok podle odstavce 1, není-li řízení o jeho přiznání zahájeno z moci úřední. Příspěvek může být přiznán a vyplácen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o přiznání příspěvku. Nárok na výplatu zvýšení příspěvku podle § 12 odst. 1 vzniká nejdříve od počátku kalendářního čtvrtletí, ve kterém byla žádost o zvýšení příspěvku podána; tím není dotčeno ustanovení § 12 odst. 4. Podle odst. 3 pak, (s)plňuje-li oprávněná osoba podmínky nároku na příspěvek jen po část kalendářního měsíce, náleží příspěvek ve výši, v jaké náleží za kalendářní měsíc.* Nárok na výplatu tedy vzniká v případě, že existuje nárok na příspěvek a že byla podána žádost o jeho přiznání, resp. řízení o přiznání příspěvku bylo zahájeno z úřední povinnosti.

[47] Příjemcem příspěvku je podle § 19 odst. 1 zákona o sociálních službách zásadně oprávněná osoba sama; pouze ve zvláštních případech, kdy sama oprávněná osoba není schopna z určitých důvodů (věku, tělesné či mentální nezpůsobilosti apod.) příspěvek přijímat a sama se starat o jeho využití, je příjemcem příspěvku jiná zákonem stanovená osoba (§ 19 odst. 2, § 20 zákona).

[48] Podle § 23 písm. a) zákona o sociálních službách je povinnou náležitostí žádosti o příspěvek *označení fyzické nebo právnické osoby, která osobě poskytuje nebo bude poskytovat pomoc, rozsah pomoci a písemný souhlas fyzické nebo právnické osoby s jejím poskytováním.*

[49] Z výše uvedených ustanovení zákona o sociálních službách je patrné, jakou povahu příspěvek na péči má: Jde nepochybně o nárok osobní povahy, určený oprávněné osobě samotné. Jen této osobě, a nikoli tedy vedle ní také osobám jiným, např. poskytovatelům péče, náleží za života oprávněné osoby subjektivní veřejné právo na poskytnutí příspěvku na péči (zvláštní případy podle § 19 odst. 2 či § 20 zákona na uvedeném závěru nic nemění, jelikož i v nich je poživatelem příspěvku oprávněná osoba, jež však z různých důvodů nemůže či nechce při přijetí příspěvku jednat sama, a proto za ni příspěvek přijímá jiná zákonem určená osoba). Ovšem zároveň jde o nárok s jasným účelovým určením, mající sloužit úhradě zvýšených životních nákladů vyplývajících z konkrétního stavu (zdravotního, mentálního aj.) oprávněné osoby a spočívajících v tom, že někdo jiný jí musí poskytovat pomoc ke zvládnutí úkonů péče o vlastní osobu a úkonů souvisejících se zajištěním soběstačnosti, jež není schopna zvládnout sama. V žádosti o poskytnutí příspěvku je pak podle § 23 písm. a) zákona o sociálních službách nutno strukturovaně popsat, v jakém rozsahu a jakou osobou bude pomoc poskytována, a zároveň doložit souhlas toho, kdo má pomoc poskytovat, s tím, že tak vskutku bude činit.

[50] Fakticky si tedy oprávněná osoba prostřednictvím příspěvku poskytovaného státem na péči „kupuje“ od jiných osob potřebnou pomoc (péči) či její část. Příspěvek na péči je tedy svojí podstatou finanční podporou oprávněné osoby úzce spojenou s existencí jiných osob tuto pomoc poskytujících. V tomto smyslu tedy ve skutečnosti třetí osoby mohou uplatňovat, byť nepřímou, „prostřednictvím“ nároku oprávněné osoby na příspěvek, svůj legitimní ekonomický zájem, aby jim bylo za služby v oblasti sociální pomoci, které oprávněné osobě poskytly, z poskytnutého příspěvku na péči „zapláceno“. Vedle oprávněné osoby, jež má za splnění zákonných podmínek přímý veřejnoprávní nárok vůči státu na příspěvek, resp. za splnění dalších podmínek na jeho výplatu, zde tedy existují osoby, poskytovatelé pomoci, které mají legitimní ekonomický zájem, jenž musí být při výkladu ustanovení o právním nástupnictví brán v úvahu. Tím je zájem, aby bylo naplněno jejich ujednání s oprávněnou osobou o poskytování péče. Toto ujednání má sice primárně povahu soukromoprávní, avšak nepostrádá ani svoji veřejnoprávní dimenzi [je jako povinná náležitost žádosti dokládáno oprávněnou osobou v žádosti o příspěvek na péči podle § 23 písm. a) zákona o sociálních službách]. Ujednáním mezi oprávněnou osobou a poskytovatelem péče je poskytovateli péče založen nárok vůči oprávněné osobě na odměnu za poskytnutou pomoc, jenž má být v souladu s účelem příspěvku na péči hrazen z tohoto příspěvku.

[51] Uvedenou svým způsobem trojstrannou povahu vztahu stát – oprávněná osoba – poskytovatel pomoci zákon o sociálních službách reflektuje v § 16, jenž upravuje přechod

nároku na příspěvek na péči. Odst. 3 zmíněného paragrafu stanoví, že *(n)árok na příspěvek není předmětem dědictví*. Namísto obecných pravidel soukromoprávní univerzální sukcese zákon vytváří pro své účely zvláštní pravidla přechodu nároku na příspěvek na péči, přičemž obsah těchto pravidel reflektuje účel příspěvku a textově kopíruje znění § 7 odst. 2 zákona, který podává výčet osob, jejichž pomoc je uznána jako pomoc relevantní pro poskytování příspěvku. Podle § 16 odst. 1 zákona, *(z)emřel-li žadatel o příspěvek před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupuje do dalšího řízení a nabývá nárok na částky splatné do dne jeho smrti osoba blízká, asistent sociální péče uvedený v § 83, zařízení sociálních služeb poskytující pobytové sociální služby podle § 48, 49 nebo 50, zdravotnické zařízení poskytující sociální služby podle § 52, dětský domov nebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu, pokud některá z těchto fyzických nebo právnických osob byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě v průběhu řízení ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d), jako osoba, která poskytuje žadateli o příspěvek pomoc*. Účastníky řízení se stávají *všechny fyzické nebo právnické osoby uvedené ve větě první, které se od zahájení řízení podílely na pomoci žadateli o příspěvek do dne jeho smrti*. Tyto osoby nabývají nárok na částky příspěvku splatné do dne smrti žadatele o příspěvek za kalendářní měsíc, ve kterém poskytovaly pomoc. Pokud se v kalendářním měsíci podílelo na pomoci žadateli o příspěvek více těchto osob, nabývají nárok na částku příspěvku rovným dílem, pokud nepředloží příslušné krajské pobočce Úřadu práce dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku. Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém žadatel o příspěvek zemřel, pokud mu od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace. Obdobně pak stanoví odst. 2, že *(j)estliže byl příspěvek přiznán před smrtí oprávněné osoby, vyplatí se splatné částky příspěvku, které nebyly vyplaceny do dne smrti oprávněné osoby, fyzické nebo právnické osobě uvedené v odstavci 1 větě první, pokud v kalendářním měsíci, za který nebyl příspěvek vyplacen, poskytovala oprávněné osobě pomoc a byla uvedena v žádosti o příspěvek, popřípadě ohlášena podle § 21 odst. 1 písm. d) nebo § 21 odst. 2 písm. c)*. Pokud se v kalendářním měsíci, za který nebyl příspěvek vyplacen, podílelo na pomoci oprávněné osobě více fyzických nebo právnických osob, nabývají tyto osoby nárok na příspěvek rovným dílem, pokud nepředloží příslušné krajské pobočce Úřadu práce dohodu o jiném rozdělení částky příspěvku. Nárok na výplatu příspěvku nenáleží za kalendářní měsíc, ve kterém oprávněná osoba zemřela, pokud jí od prvního dne tohoto kalendářního měsíce do dne smrti byla poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace. (Pozn.: Zvýraznění doplnil rozšířený senát.)

[52] Výše citované znění § 16 zákona o sociálních službách do něho bylo vloženo komplexní novelou tohoto zákona provedenou zákonem č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 206/2009 Sb.“). Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona uvádí: „S ohledem na četné podněty z praxe se mění ustanovení o přechodu nároku na příspěvek v případě úmrtí oprávněné osoby. Podle dosavadní právní úpravy mají přednost při přechodu nároku na příspěvek osoby, které žily se zemřelým v domácnosti, před osobami blízkými, které zemřelému skutečně poskytovaly péči, avšak nežily s ním v domácnosti. Navrhovaná právní úprava je ve vztahu k pečujícím osobám *spravedlivější*.“ (Viz tisk 659/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2006-2010, důvodová zpráva, zvláštní část, k čl. I., bodům 10-11, dostupné na www.psp.cz, staženo 4. 3. 2014). Intence historického zákonodárce je z důvodové zprávy dobře patrná – akcentovat, že nárok na příspěvek na péči má přejít na ty osoby, které skutečně o zemřelou oprávněnou osobu pečovaly, bez ohledu na to, zda s ní žily ve společné domácnosti, anebo nikoli. Dřívější znění § 16 odst. 1 totiž zakotvovala

přechod nároku na příspěvek na péči na nejbližší příbuzné (manžel nebo manželka, děti a rodiče), pokud ovšem žili s oprávněnou osobou v době její smrti v domácnosti - viz k tomu znění uvedeného ustanovení do novelizace provedené zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Touto novelizací byl okruh osob, na něž mohl nárok na dávku přejít, mírně modifikován, jakkoli i nadále primárně šlo o rodinné příslušníky žijící s oprávněnou osobou v době její smrti v domácnosti; subsidiárně však nárok mohl přejít i na osobu blízkou, *kteřá byla podle § 21 odst. 2 písm. c) označena jako osoba, která poskytuje oprávněné osobě pomoc*. Novelizaci provedenou zákonem č. 206/2009 Sb. tak lze považovat za dovršení posunu v pravidlech přechodu nároku ve prospěch osob, které skutečně poskytovaly oprávněné osobě před její smrtí pomoc, ať již jejich vztah k oprávněné osobě měl jakoukoli povahu.

[53] K tomu, proč zákonodárce přidal zákonem č. 206/2009 Sb. do věty první § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách charakteristiku, že přechod příspěvku na péči nastává v případě, že žadatel o příspěvek zemřel před „pravomocným“ rozhodnutím o příspěvku, nelze v obecně dostupných materiálech k zákonodárnému procesu ničeho dohledat. Přemýšlet tedy lze pouze o objektivním účelu takové změny. Dřívější znění § 16 odst. 1 zákona používala formulaci „zemřel-li žadatel o příspěvek před vydáním rozhodnutí o příspěvku (...)“; zákon tedy do uvedené formulace toliko přidal slovo „pravomocného“. Srovnání uvedených formulací naznačuje, že účelem přidání onoho slova bylo toliko jasně a zřetelně říci, že přechod nároku nastává po celou dobu trvání řízení o příspěvku a že to platí i pro dobu, kdy sice již bylo vydáno rozhodnutí o příspěvku, ale nejde o rozhodnutí pravomocné. Při nedostatku jiných zákonodárcem vyjevených důvodů k úpravě textu zákona má Nejvyšší správní soud za to, že smyslem a účelem přidání slova „pravomocného“ bylo pouze výše uvedené upřesnění.

[54] Formulace § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, že „zemřel-li žadatel o příspěvek před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku (...)“, resp. dříve „rozhodnutí o příspěvku (...)“, nárok na příspěvek přechází na vymezené osoby za dále stanovených podmínek, připouští dva výklady.

[55] První výklad, zastávaný třetím a šestým senátem, se opírá o argument *a contrario*. V podstatě říká, že přechod nároku je nutno vnímat jen jako úzkou výjimku z pravidla, že osobní nároky zásadně na jiné osoby nepřecházejí, a úzkost této výjimky je nutno chápat nejen v rozsahu věcném (tedy tak, že okruh osob, na něž nárok může přejít, je taxativně a věcně velmi úzce definován), ale i v rozsahu časovém – a že tedy přechod je z časového hlediska možný jen do okamžiku pravomocného skončení řízení správního řízení ve věci rozhodnutí o příspěvku. Po tomto okamžiku již přechod možný není a se zánikem nositele nároku zanikne bez dalšího i samotný nárok.

[56] Druhý výklad, zastávaný čtvrtým senátem, se opírá o argument *a maiori ad minus*, tedy od většího k menšímu. V podstatě vychází z myšlenky, že připouští-li zákonodárce přechod hmotněprávně sice existujícího (viz § 13 odst. 1 ve spojení s § 7 a 8 zákona o sociálních službách), avšak úředně ještě „nepotvrzeného“ či „nepopředeného“ nároku, tedy nároku, u něhož dosud nebylo pravomocně o příspěvku rozhodnuto, tím spíše musí takový přechod nastat u nároku, o kterém již bylo (ať již pozitivně či negativně) správním orgánem pravomocně rozhodnuto a jenž se procesně nachází ve fázi přezkumu správnosti

závěrů správního orgánu soudem ve správním soudnictví. Je pravda, že tento výklad ve své podstatě „maže“ časové určení obsažené ve formulaci věty první § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách, že přechod nastává, „zemřel-li žadatel o příspěvek před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku (...)“. Vystává tedy otázka, zda druhá výkladová alternativa je vůbec přijatelná ve světle zdánlivě jednoznačného časového určení vyplývajícího z uvedené formulace.

[57] Ve shodě se čtvrtým senátem má rozšířený senát za to, že odhlédnutí od doslovného výkladu výše zmíněné formulace je vzhledem k závažným důvodům pro takový krok nejen přípustné, ale že se jedná o výklad, který je z hlediska požadavků na jeho ústavní konformitu, racionalitu, naplnění smyslu a účelu institutu příspěvku na péči i z hlediska zdravého rozumu a přirozeného citu pro spravedlnost výkladem daleko přesvědčivějším, a tedy dokonce nezbytným.

[58] Je jistě v podstatné míře věcí zákonodárce, zda a komu určité veřejnoprávní nároky přizná a zda a za jakých podmínek umožní jejich přechod na jiné osoby, než kterým by tyto nároky měly primárně svědčit. Diskrece zákonodárce však nesmí být libovůlí a musí reflektovat smysl a účel takto upravených nároků. Shora bylo vyloženo, že smysl a účel příspěvku na péči je umožnit oprávněné osobě, aby si mohla „kupovat“ od třetích osob potřebnou pomoc. Je zřejmé, že aby byl tento smysl a účel naplněn, musí mít všichni aktéři podílející se na uplatňování zákona patřičnou míru jistoty, že dostanou, co jim náleží. Oprávněná osoba má mít právo se spolehnout, že dostane příspěvek na péči v rozsahu, jaký odpovídá jejímu zdravotnímu, mentálnímu aj. stavu. Ten, kdo oprávněné osobě poskytuje pomoc, pak má mít na základě toho právo se spolehnout, že jí poskytutá péče mu bude oprávněnou osobou z příspěvku na péči zaplacená. To musí platit i tehdy, dojde-li náhle ke změnám poměrů, zejména ke změnám ve stavu oprávněné osoby či dokonce k její smrti, jež z povahy věci znamená okamžité zastavení poskytování pomoci. V případě smrti oprávněné osoby je třeba, aby na jedné straně nadále již žádná pomoc nebyla poskytována (není komu a není to potřeba), avšak na druhé straně aby pomoc, jež byla do okamžiku smrti poskytnuta, také byla v patřičné míře zaplacená. Samotná konstrukce trvání nároku na příspěvek a pravidel pro jeho výplatu to velmi dobře umožňuje, neboť nárok na příspěvek existuje pouze za tu dobu, po kterou oprávněná osoba žila. Jakkoli zákon o sociálních službách neobsahuje výslovné ustanovení, že nárok na příspěvek se z časového hlediska vztahuje jen na období, v němž žadatel (a tedy potenciálně oprávněná osoba) ještě žil, plyne takový závěr vcelku jednoznačně z formulace první věty v § 16 odst. 1 zákona, v níž se upravují podmínky přechodu nároku na příspěvek a nároku na jeho výplatu a hovoří se o „částkách splatných do dne smrti“ žadatele. Podobné formulace užívá i odst. 2 zmíněného paragrafu týkající se částek již přiznaných, avšak ještě nevyplacených.

[59] Konstrukce přechodu nároku na příspěvek a na jeho výplatu pracuje s časovou jednotkou kalendářního měsíce – pokud v něm byla pomoc poskytnuta, dochází k přechodu nároku na příslušnou osobu, jež pomoc poskytla, resp. vícero takových osob, poskytlo-li v kalendářním měsíci pomoc více osob (viz § 16 odst. 1 věta třetí, resp. čtvrtá zákona o sociálních službách).

[60] V § 16 zákona o sociálních službách se v odst. 1 hovoří o přechodu nároku ze „žadatele“, zatímco v odst. 2 z „oprávněné osoby“. Tyto formulační rozdíly však nemají jiný význam než ten, že charakterizují procesní a hmotněprávní pozici osoby, u níž se otázka přechodu nároku na příspěvek v souvislosti s její smrtí řeší. Ti, na něž nárok přechází, vstupují do té hmotněprávní i procesní pozice svého právního předchůdce, která tu byla v okamžiku jeho smrti. Nebylo-li řízení ve věci příspěvku pravomocně skončeno, vstupují do pozice účastníků takového neskonalého řízení. Je přirozené, že v řízení se může ukázat, že zemřelý žadatel ve skutečnosti žádný nárok na příspěvek neměl, například proto, že jeho zdravotní stav nebyl pro účely nároku na příspěvek dostatečně chatrný. V takovém případě je tomu v hmotněprávní rovině ve skutečnosti tak, že na ty, kteří žadateli před jeho smrtí poskytovali pomoc, žádný nárok na příspěvek nepřešel, neboť nemohlo přejít něco, na co samotný žadatel neměl podle hmotného práva nárok. Přešlo na ně tedy pouze právo být účastníky řízení ve věci žádosti o příspěvek, ve své podstatě pouze právo procesně usilovat o to, aby jim byl příspěvek přiznán, pokud by pro to byly splněny hmotněprávní podmínky. V tomto smyslu i zde jsou splněny podmínky aktivní procesní legitimace právních nástupců v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Ti totiž nedělají nic více, ale ani nic méně, než co dělal samotný zemřelý žadatel – tvrdí, že jakožto právní nástupci zemřelého žadatele byli zkráceni na právech, která na ně přešla ze žadatele, nebyla-li tato práva žalobou napadeným rozhodnutím žadateli přiznána (resp. případně byla-li přiznána v menším rozsahu, než v jakém se jich žadatel domáhal).

[61] Přechod správním rozhodnutím přiznaného, ale ještě nevyplaceného příspěvku na péči, a tedy v této souvislosti užití pojmu „oprávněné osoby“ opět nic definitivního neříká o tom, zda nárok na příspěvek, byť pravomocně přiznaný, podle hmotného práva existuje, anebo neexistuje. Pravomocné rozhodnutí může být nejrozličnějšími cestami (ve správním soudnictví, mimořádnými či dozorčími prostředky) zrušeno a v návaznosti na to může být shledáno, že nárok ve skutečnosti neexistuje. Ostatně i samotná právní moc rozhodnutí může být toliko zdánlivá, například pro vadu v doručení rozhodnutí.

[62] Na okraj rozšířený senát dodává, že ustanovení § 16 odst. 2 zákona o sociálních službách zde nepochybně míní „pravomocně přiznaného“ příspěvku, jakkoli to není výslovně řečeno; zjevně jde zde o situaci komplementární k situaci podle odst. 1, která je naopak charakterizována tím, že rozhodnutí ve věci žádosti o příspěvek ještě v právní moci není.

[63] Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách tedy je nutno dát v pravém slova smyslu „běžný“ význam – jeho smyslem a účelem je zajistit pro případ, kdy dojde k úmrtí někoho, kdo podle hmotného práva měl či mohl mít nárok na příspěvek na péči, přechod tohoto nároku či možného nároku na zákonem stanovené osoby, jež zemřelému poskytovaly nebo možná poskytovaly pomoc. Přechod nároku či možného (tvrzeného, nejistého, dosud na jisto nepostaveného) nároku děje se – a těžko si lze představit něco jiného – v tom stavu, v jakém tento nárok či možný nárok byl k okamžiku smrti toho, jemuž původně příslušel či měl příslušet (oprávněné osoby, resp. žadatele).

[64] Neexistuje žádný rozumný důvod k domněnce, že zákonodárce chtěl pro přechod nároku vytvořit jen jakési velmi náhodnými okolnostmi definované časové „okénko“, do

něhož se smrt žadatele či oprávněné osoby musí „strefit“, aby nárok mohl přejít, a pokud smrt nastane později, již by se navždy zavřelo. Toto „okénko“ by bylo na jedné straně ohraničeno zahájením řízení ve věci příspěvku na péči a na druhé straně právní mocí rozhodnutí vydaného ve správním řízení ve věci žádosti o příspěvek. Na tomto místě lze pominout, že výkladovým problémem by bylo samo ujasnění, zda „okénko“ se navždy zavírá již s prvním pravomocným rozhodnutím ve věci, anebo se poté, co je právní moc rozhodnutí odstraněna, třeba zrušením rozhodnutí ve správním soudnictví, „okénko“ znovu otevře.

[65] Podstatnějším argumentem pro odmítnutí teze o úzkém časovém „okénku“ je skutečnost, že – jakkoli se to na první pohled tak může jevit – v řadě případů právní mocí rozhodnutí nemusí končit nejistota o tom, zda a v jaké výši nárok na příspěvek existuje. Nedílnou součástí fungování systému veřejné správy je jeho kontrola prostřednictvím správního soudnictví. Rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodech 15 a 16 uvedl:

„[15] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (...), zavedena doposud chybějící soudní ochrana před jinými formami činnosti veřejné správy než rozhodnutími (...).

[66] [16] *Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“* (Pozn.: Zvýraznění doplnil rozšířený senát.)

[67] V citovaném rozhodnutí se rozšířený senát zabýval účinností soudní ochrany v souvislosti s formami činnosti veřejné správy. Akcent na účinnost soudní ochrany před jednáním veřejné správy však je nutno klást a tento aspekt brát v úvahu při výkladu práva i v dalších souvislostech. To platí i pro výklad pravidel o přechodech veřejnoprávních

nároků či možných nároků. Existence soudní ochrany je již sama o sobě faktorem, který veřejnou správu motivuje k uvážlivému a zákona dbalému jednání, neboť pokud by tak nejednala, hrozí, že její jednání bude správním soudnictvím sankcionováno. Proto je zásadně nežádoucí, aby výklad ustanovení o přechodu nároků vedl k tomu, že vyloučením procesního nástupnictví budou řízení ve správním soudnictví „automaticky“ skončena bez meritorního posouzení zákonnosti jednání veřejné správy, je-li možný výklad, který naopak procesní nástupnictví připustí a umožní tak v soudním řízení správním posoudit meritum, v daném případě zákonnost rozhodnutí o žádosti o příspěvek.

[68] Ustanovení § 16 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách je tedy nutno vykládat tak, že sice upravuje přechod nároku na příspěvek na péči, avšak že především jako jeden z důsledků tohoto přechodu řeší procesní nástupnictví ve správním řízení o žádosti o tento příspěvek, resp. v „řízení“ v širším slova smyslu při samotné výplatě již přiznaného příspěvku. V odst. 1 umožňuje, aby, pokud se v době smrti žadatele o příspěvek vede řízení o žádosti o příspěvek, toto řízení dále pokračovalo. V odst. 2 pak umožňuje vyplatit již pravomocně přiznaný příspěvek právnímu nástupci. Ustanovení § 16 odst. 1 však v rovině zakotvení hmotněprávního přechodu nároku na příspěvek nelze vykládat tak, že nabytím právní moci rozhodnutí o žádosti o příspěvek je vyloučen přechod nároku na něj za období, za které byl tímto rozhodnutím přiznán, pokud někdy později žadatel o příspěvek (v té době již vlastně z procesního úhlu pohledu oprávněná osoba) zemře.

[69] Neudržitelnost výkladu zastávaného třetím a šestým senátem dokládá následující hypotetický příklad: Představme si, že určitá osoba se ve dvou od sebe časově nepřilíhajících vzdálených, avšak oddělených obdobích dostala dvakrát do situace, že podle hmotného práva měla při objektivním posouzení nárok na příspěvek. V prvním z těchto dvou období jí v důsledku objektivně nezákonného rozhodnutí správního orgánu příspěvek nebyl přiznán. Proto proti uvedenému správnímu rozhodnutí podala žalobu ve správním soudnictví. Mezitím, co se vedlo řízení ve správním soudnictví, dostala se dotyčná osoba podruhé do situace, že podle hmotného práva měla při objektivním posouzení nárok na příspěvek. I tentokrát správní orgán posoudil věc v rozporu s objektivním právem a příspěvek jí nehodlá přiznat. Před rozhodnutím ve věci však dotyčná osoba zemře. Ve vztahu k prvnímu z nároků by podle dosavadní judikatury třetího a šestého senátu muselo být řízení ve správním soudnictví skončeno (žaloba odmítnuta, eventuálně řízení zastaveno), aniž by došlo k meritornímu posouzení, zda správní orgán rozhodl ve věci tvrzeného nároku na příspěvek v souladu se zákonem. Objektivně nezákonné rozhodnutí, ač bylo řádně a včas napadeno žalobou ve správním soudnictví, by tedy nebylo přezkoumáno a jako nezákonné odstraněno, třebaže ekonomické důsledky jeho nezákonnosti postihly jak žadatele o příspěvek, tak toho, kdo mu pomoc poskytoval (pomoc byla poskytnuta, avšak nezaplacena, resp. zaplacená ze soukromých prostředků žadatele). Ve vztahu k druhému z nároků by však došlo k přechodu nároku na příspěvek na toho, kdo žadateli poskytoval pomoc, s ním by bylo dokončeno správní řízení, a v případě, že by nebyl příspěvek na péči správním orgánem přiznán, mohl by právní nástupce proti správnímu rozhodnutí podat žalobu ve správním soudnictví a o této žalobě by bylo meritorně rozhodnuto. Pokud by bylo rozhodnuto objektivně a nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno, došlo by – na rozdíl od první ze situací – k efektivní nápravě nezákonnosti jednání správního orgánu. Ve dvou obdobných situacích, spočívajících v obou případech v objektivně nezákonném jednání správního orgánu a lišících se pouze

tím, že v první z nich bylo správní řízení ve věci příspěvku již pravomocně skončeno, zatímco v druhé nikoli, by tedy nastaly diametrálně odlišné důsledky – v prvním případě by spravedlnost byla odeprána, zatímco v druhém poskytnuta. Výklad práva, který vede bez jakéhokoli racionálního a ospravedlnitelného důvodu k takto absurdním důsledkům, je nutno odmítnout.

[70] Navíc nelze ani předpokládat, že by racionální a ústavních konsekvencí dbalý zákonodárce chtěl účinnost soudní kontroly veřejné správy na úseku příspěvků na péči takto omezit. Daleko spíše lze mít za to, že textace příslušných ustanovení § 16 zákona o sociální pomoci, jež umožnila výklad, k němuž se přiklonily třetí a šestý senát a jenž byl zpochybněn senátem čtvrtým, je nezamýšleným důsledkem změn, k nimž došlo v právní úpravě správního soudnictví od 1. 1. 2003 a které nebyly zákonodárcem na úseku právní úpravy příspěvku na péči dostatečně reflektovány. Pokud by totiž i po 1. 1. 2003 zůstal v oblasti sociálního zabezpečení zachován institut rozhodování o opravných prostředcích proti (nepravomocným) rozhodnutím správních orgánů (§ 250l a násl. o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002), problém s efektivitou soudní ochrany by u příspěvku na péči nenastal, jestliže by soudní ochrana byla zde poskytována prostřednictvím uvedeného institutu. I doslovný výklad slov „zemřel-li žadatel o příspěvek před vydáním pravomocného rozhodnutí o příspěvku (...)“ by umožňoval soudní kontrolu, neboť ani v soudním řízení by nebylo přezkoumáváno rozhodnutí „pravomocné“. Správní soudnictví po 1. 1. 2003 však již zná pouze přezkum pravomocných správních rozhodnutí a opustilo systém s působností dělenou v té samé věci před právní mocí rozhodnutí mezi správní orgán ve vstupní a soud v navazující „instanci“. Tuto změnu právní úpravy je proto třeba reflektovat a přizpůsobit jí i výklad ustanovení zvláštních zákonů majících vliv na přípustnost a efektivitu soudní kontroly jednání veřejné správy.

[71] Na situace, kdy již bylo o žádosti o příspěvek pravomocně rozhodnuto a kdy ve věci tohoto rozhodnutí probíhá řízení před správním soudem, se totiž § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách vztahuje pouze v tom smyslu, že stanoví okruh osob, které s ohledem na jejich hmotněprávní pozici připadají v úvahu jako procesní nástupci žalobce podle § 107 odst. 2 o. s. ř. (toho je v řízení ve správním soudnictví nutno použít „přiměřeně“, jak prikazuje § 64 s. ř. s., a nikoli „obdobně“), podle něhož, (z)tratí-li způsobilost být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, ti, kteří vstoupili do práva nebo povinnosti, o něž v řízení jde. Povaha věci zjevně v řízení pokračovat umožňuje, neboť předmětem sporu je zákonnost rozhodnutí ve věci žádosti o příspěvek na péči, tedy v posledku otázka, zda a případně v jaké výši měla určitá osoba, která v průběhu soudního řízení správního zemřela, nárok na příspěvek na péči. Existují i osoby, které v případě, že jim svědčí rozhodné právo, tedy ustanovení zákona o sociálních službách a dalších předpisů o podmínkách nároku a výplaty příspěvku na péči (a právě o tom se vede spor před správním soudem), jsou těmi, na něž nárok na příspěvek smrti žadatele *ex lege* přešel. Proto je na místě tak, jak to v nyní projednávané věci zcela správně učinil městský soud, rozhodnout podle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 5 o. s. ř., že procesním nástupcem zemřelého žalobce je ta osoba, eventuelně ty osoby z katalogu osob uvedeného v § 16 odst. 1 větě první zákona o sociálních službách, které se v době, za niž žalobci měl být podle jeho tvrzení v žalobě příspěvek na péči poskytován, měly podílet na pomoci žalobci.

[72] Na výše uvedených závěrech rozšířeného senátu nemůže nic změnit ani skutečnost, že v případě svým způsobem podobném jak nyní projednávaný neshledal Ústavní soud protiústavním závěry Nejvyššího správního soudu vycházející z obdobného náhledu na otázku procesního nástupnictví, jaký zaujaly třetí a šestý senát. V nálezu ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. III. ÚS 3069/10, Ústavní soud jako nikoli excesivní či na libovůli založené z ústavněprávního hlediska aproboval právní názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 3 Ads 44/2010-171, týkající se nepřipustnosti procesního nástupnictví v soudním řízení správním ve věci přezkumu správního rozhodnutí o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěným do vojenských pracovních táborů podle zákona č. 261/2001 Sb. I v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zaujal právní názor, že zemřel-li žadatel o poskytnutí jednorázové peněžní částky až poté, co bylo o jeho nároku rozhodnuto ve správním řízení, nedochází k přechodu nároku na jiné osoby, a tyto osoby proto nejsou aktivně procesně legitimovány k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. proti uvedenému správnímu rozhodnutí. Rozšířený senát se ke vztahu obecného soudnictví a Ústavního soudu a k roli Ústavního soudu při interpretaci práva vyslovil ve svém usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 8 Afs 48/2009 – 80, č. 2315/2011 Sb. NSS, bodě 21 takto: *„Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí. Mimo rámec těchto limitů je však věcí obecných soudů, jak budou rozhodné právo vykládat, včetně toho, že mohou dospět k výkladu příznivějšímu pro jednotlivce, než jaký zaujal Ústavní soud.“* Na výše uvedeném závěru nemá rozšířený senát co měnit; i v nyní projednávané věci dospěl k podrobně odůvodněnému závěru, že je na místě vykládat rozhodné právo příznivěji pro jednotlivce, a nepřijmout výklad, jež v jiném podobném případě neshledal protiústavním Ústavní soud.

III. 3. Shrnutí

[73] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[74] Zemře-li fyzická osoba po právní moci rozhodnutí správního orgánu o příspěvku na péči, přechází její tvrzený nárok, a s tím i účastenství v řízení ve správním soudnictví na osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

[75] Soud ve správním soudnictví posoudí a za přiměřeného použití § 107 o. s. ř. rozhodne dle odstavce 2 citovaného ustanovení o tom, zda a kdo je právním nástupcem zemřelého žalobce podle § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách a s kým bude pokračovat v řízení.

IV. Další postup ve věci

[76] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací čtvrtému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce JUDr. Jaroslav Vlašín. Text odlišného stanoviska je připojen.

**Odlišné stanovisko soudce JUDr. Jaroslava Vlašína k výrokům I. a II. a
k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu**

- 1) Mám za to, že právní názor, k němuž dospěl rozšířený senát v otázce právního nástupnictví po zemřelém žadateli o příspěvek na péči, není správný, a to z následujících důvodů.
- 2) Ustanovení § 16 odst. 1 zák. č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, uvádí, že zemře-li žadatel o příspěvek před pravomocným rozhodnutím o příspěvku, vstupují do dalšího řízení a nabývají nároku na částky splatné do dne smrti žadatele jiné osoby zde taxativně vypočtené. Uvedené ustanovení tedy upravuje primárně způsob, jak procesně dokončit správní řízení po úmrtí žadatele o dávku, a v souvislosti s tím i rozsah hmotných práv, která na nové osoby v řízení z uplatněného nároku přecházejí.
- 3) Jak bylo již uvedeno, v hypotéze právní normy se jako podmínka nástupu dispozice stanoví, že k úmrtí žadatele o příspěvek musí dojít před pravomocným rozhodnutím o příspěvku. Znamená to tedy, že k přechodu práv může dojít jak v řízení před správním orgánem prvního stupně, tak v řízení odvolacím. Na stejný okruh osob, jako je vymezen v odstavci 1, pak podle § 16 odst. 2 zákona přechází i nárok na splatné částky příspěvku, které byly přiznány do dne smrti oprávněné osoby, ale nebyly dosud vyplaceny. Podle § 16 odst. 3 zákona nárok na příspěvek není předmětem dědictví.
- 4) Již z výše citovaných ustanovení zákona je zřejmé, že zákon při stanovení podmínek přechodu práv na příspěvek na péči rozlišuje mezi přechodem nároku na dávku samotnou a nároku na částky splatné do dne smrti žadatele o dávku. Zde je třeba zdůraznit, že rozhodnutí o příspěvku na péči má ve věci nároku deklaratorní charakter, avšak ve věci nároku na výplatu dávky charakter konstitutivní. To v daném konkrétním případě znamená, že pokud nedošlo v důsledku úmrtí žadatele ke změně ve vymezení okruhu účastníků správního řízení, kteří by v něm uplatňovali svá zákonem vymezená práva, ani nebyl pravomocným správním rozhodnutím příspěvek na péči přiznán, ale nevyplacen, nejsou zde žádné splatné částky příspěvku, a tudíž ani žádný nárok, který by mohl po pravomocném rozhodnutí o dávce přejít na nějaké jiné osoby. Zjednodušeně řečeno, nebyly – li osoby uvedené v § 16 odst. 1 zákona o sociálních službách účastníky řízení před správním orgánem, nemohou jimi být ani v soudním řízení o přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaném.
- 5) K tomu je nutno dále poznamenat, že samotný nárok na dávku na žádné právní nástupce nikdy a za žádných okolností nepřechází, neboť úmrtím žadatele či poživatele dávky tento nárok zaniká. K zániku nároku na dávku v důsledku úmrtí oprávněného dochází ostatně u všech dávek v oblasti sociálního zabezpečení, tj. dávek důchodového a nemocenského pojištění, státní sociální podpory, částečně i u dávek

odškodňovacích, u pomoci v hmotné nouzi pak v případě neexistence společně posuzovaných osob.

- 6) Názorová většina si je v podstatě vědoma toho, že svojí právní větou jde nad rámec zákona a mění hypotézu právní normy (viz body 57 a 58 usnesení), svůj „výklad“ však ospravedlňuje odkazy na účel a smysl dávky tak, jak je vymezen v současném znění zákona, jakož i na potřebu soudní ochrany těch, kteří mohou mít nároky odvozené z práv zemřelého. Mám za to, že takováto potřeba tu není a že úprava právního nástupnictví je i po zásadních změnách v podmínkách nároku na dávku provedených zákonem č. 206/2009 Sb. spravedlivá a ústavně zcela konformní.
- 7) Na úvod je ovšem třeba blíže rozebrat úpravu přechodů nároku na dávku v různých oblastech sociálního zabezpečení, tedy v oblasti důchodového a nemocenského pojištění, státní sociální podpory, dávek pomoci v hmotné nouzi a sociálních služeb a podpůrně též dávek odškodňovacích, přiznávaných zpravidla jako určitý druh kompenzace k dávkám důchodovým. Nezanedbatelnou roli hraje i historický vývoj soudního přezkumu v jednotlivých oblastech.
- 8) U dávek důchodového pojištění a dávek státní sociální podpory je vstup jiných osob do řízení i přechod nároku na částky splatné do dne smrti žadatele či oprávněného vázán na uplatnění nároku na dávku, přičemž u dávek nemocenského pojištění není nutné dokonce ani to. Souhrnně pak v žádném z uvedených systémů není vstup do řízení a v souvislosti s ním onen omezený přechod nároku limitován vydáním rozhodnutí, částky navíc mohou být, s výjimkou státní sociální podpory, předmětem dědictví (viz § 63 zák. č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 51 zák. č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, § 56 zák. č. 117/1995 Sb., o státní sociální pomoci).
- 9) Z hlediska soudní ochrany pak historicky podléhala soudnímu přezkumu rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění (či dříve zabezpečení), od účinnosti občanského soudního řádu se tak dělo v rámci režimu opravných prostředků, tedy na základě institutu založeného v procesním předpise na enumerativním principu, jehož základním charakteristickým znakem byla návaznost na správní řízení. Na rozhodnutí správního orgánu se v tomto případě hledělo jako na nepravomocné a řízení před soudem představovalo jakési quasi odvolací řízení, v němž soud mohl opravný prostředek buď zamítnout a rozhodnutí potvrdit, anebo toto rozhodnutí zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. V tomto procesním prostředí nebylo nikdy o aplikaci příslušných ustanovení o právním nástupnictví (jež zněla vždy podobně či prakticky stejně, srovnej např. § 137 odst. 2 zák. č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, za účinnosti původní části čtvrté o. s. ř. pak § 75 zák. č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení) pochyb a soudy v případě úmrtí žadatele o dávku či poživatele dávky jednaly s osobami v příslušném ustanovení uvedenými.
- 10) Naopak u dávek pomoci v hmotné nouzi je podle § 46 zák. č. 111/2006 Sb., zákona o pomoci v hmotné nouzi, jakýkoliv přechod nároku na dávku či její výplatu při úmrtí žadatele nebo oprávněného vyloučen s výjimkou případů, kdy je žadatel posuzován společně s osobami uvedenými v § 2 odst. 1 zákona. I zde se jedná v zásadě

o tradiční úpravu, v dřívějších předpisech nebyly přechody nároků ve věcech dávek sociální péče upraveny vůbec a rozhodnutí o těchto dávkách nebyla soudně přezkoumatelná, po komplexní obnově správního soudnictví novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 519/1991 Sb. byla tato oblast přílohou A ze soudního přezkumu dokonce výslovně vyloučena.

- 11) Výše uvedený rozdíl je dán charakterem těchto dávek. Zatímco dávky důchodového a nemocenského pojištění a dávky státní sociální podpory jsou čistokrevnými nárokovými dávkami, které lze přiznat i zpětně od uplatnění nároku, dávky pomoci v hmotné nouzi mají smíšený charakter (některé víceméně nárokový, některé fakultativní) a k výplatě je lze přiznat nejdříve od prvního dne měsíce, ve kterém byla podána žádost o dávku. Tyto dávky slouží k zajištění osob nacházejících se v obtížné životní situaci, nejsou-li spotřebovány do dne smrti žadatele, není z hlediska jejich účelu žádný důvod, aby nároky přecházely na jiné osoby než na osoby společně posuzované.
- 12) Příspěvek na péči představuje v tomto kontextu zvláštní případ. Ve své historii byl převážnou dobu upraven v podobě zvýšení důchodu pro bezmocnost (poprvé v § 8b zák. č. 1/1907 ř. z., o penzijním pojištění) v systému dávek důchodového pojištění (zabezpečení), s nimiž sdílel i úpravu procesního a hmotně právního nástupnictví v případě úmrtí oprávněné osoby. Svojí povahou byla však tato dávka vždy spíše dávkou sociální péče (a tedy blíže k dávkám pomoci v hmotné nouzi), proto také byla v rámci reformy sociálního zabezpečení ze systému důchodového pojištění s účinností od 1. 1. 1996 vyřazena a po přechodném období existence v nezrušené části zák. č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, definována od 1. 1. 2007 nově a podrobněji v zákoně o sociálních službách při zachování své dosavadní podstaty, avšak s některými úpravami podmíněnými jejím výše popsáním charakterem. Tuto dávku lze tedy nyní přiznat k výplatě od prvního dne měsíce, v němž byla podána žádost, vstupy do řízení a určitý přechod hmotných práv v případě úmrtí oprávněného se také podobají spíše úpravě v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi než dávkám pojistným.
- 13) Výraznou změnu v charakteru této dávky pak přinesl zákon č. 206/2009 Sb. Dosavadní úprava příspěvku na péči, jež se příliš neodchylovala od předchozí koncepce zvýšení důchodu pro bezmocnost, byla nahrazena úpravou odlišnou, která představuje do jisté míry jakýsi hybrid mezi zvýšením důchodu pro bezmocnost tak, jak je k 31. 12. 2006 upravoval posledně citovaný zákon o sociálním zabezpečení v ustanovení § 70, a příspěvkem při péči, jak ho témuž datu upravovalo ustanovení § 80 a násl. tohoto zákona.
- 14) Lze přisvědčit názorové většině v tom, že přijetím uvedeného zákona bylo posíleno postavení osoby pečující o osobu závislou, případně poskytovatele sociálních služeb, neboť přímou podmínkou pro přiznání dávky se nyní stalo samotné poskytování péče konkrétní osobou v přesně vymezeném rozsahu, nikoliv pouze potřeba této pomoci, a stejně tak pro nárok na výplatu dávky je nyní podstatné nejen to, zda je dávka využívána ke svému účelu, ale také to, zda slouží k zajištění pomoci určenými

osobami. Sociální situace osob pečujících o dítě do 18 let věku se může rovněž odrazit ve výši poskytované dávky. Sporné ovšem zůstává, zda tyto změny jsou dostatečným důvodem pro to, aby byl ve prospěch těchto osob upraven i výklad ustanovení o přechodu práv v případě úmrtí oprávněného a částečně také to, zda se tak má dít na půdorysu vymezování se proti rozsudku třetího senátu, který přezkoumával rozhodnutí o nároku na příspěvek na péči vydané ještě před touto novelou.

- 15) K podstatné první otázce předesílám, že stejně jako názorová většina nepovažují změnu, k níž došlo uvedenou novelou v ustanovení § 16 odst. 1 zákona sociálních službách přidáním slova „pravomocným“ před slovo „rozhodnutím“, za žádný posun v obsahu právní normy, neboť i bez této změny by bylo nutno s ohledem na dvouinstančnost řízení o příspěvku vykládat pojem rozhodnutí stejně. To ostatně platí i pro výklad zmiňovaného ustanovení § 46 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, které obsahuje podobnou konstrukci.
- 16) Nadále se však neshodují s chápáním příspěvku tak, jak je názorovou většinou prezentován. Není mezi námi sporu o tom, že ani po novele zákona nemají pečující osoba či poskytovatel sociálních služeb žádný přímý nárok na částky příspěvku přiznané osobě závislé a příspěvek je stále jejím osobním nárokem. K tomu je ovšem dále nutno zohlednit, že úhrada potřebné pomoci za služby poskytnuté osobou podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách by sice měla být primárně prováděna z příspěvku, ale může být samozřejmě hrazena i z příjmů jiných, a že počet poskytovatelů služeb i rozsah jejich péče není zákonem nijak limitován. K dalším tvrzeným dotčením na právech pečující osoby pak lze jen poznamenat, že zápočet doby péče o osobu závislou ve II. a vyšším stupni pro účely důchodového pojištění se neděje na základě rozhodnutí o příspěvku, ale v samostatném řízení podle § 85 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Bez tohoto rozhodnutí nemají samotná péče o závislého i uznání stupně jeho závislosti na důchodové nároky pečující osoby žádný vliv. Stejně tak smlouva o poskytování sociálních služeb podle § 91 zákona o sociálních službách (podobně jako smlouva podle § 83 odst. 3 tohoto zákona) se řídí ustanoveními občanského zákoníku, pečující osoby či jiní poskytovatelé sociálních služeb tedy mají nárok na odměnu z této smlouvy bez ohledu na vyplácení příspěvku na péči a mohou své nesplacené pohledávky uplatnit v rámci dědického řízení.
- 17) Větší část z pasáže o „nespravedlnosti“ a „nerovnosti“ v postavení pečujících osob v případě úmrtí pečující osoby před rozhodnutím a po rozhodnutí obsažená v bodě 37 postupovacího usnesení, s nímž se zřejmě názorová většina ztotožňuje, tak nepostihuje podstatu věci.
- 18) Dle mého názoru tedy nelze udělat jednoduchou rovnici, podle níž slouží-li příspěvek k úhradě poskytnuté péče, je zájem pečujících osob či poskytovatelů sociálních služeb na rozhodnutí o příspěvku natolik intenzivní, že je zapotřebí přiznat jim i právo vstoupit do práv zemřelého účastníka v soudním řízení o přezkoumání rozhodnutí ve věci nároku na dávku, ačkoliv takovéto právo v řízení před správním orgánem nemají, jejich vstup do řízení je upraven originálně a limitovány jsou i odvozené hmotné právní nároky, které na ně z originálního nároku zemřelého mohou přejít. Tady si lze

ostatně položit i otázku, jsou-li práva pečujících osob či poskytovatelů sociálních služeb v řízení o příspěvku tak silná, jak má názorová většina za to, zda jim ještě za života oprávněného spíše nepřiznat postavení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, jak už (byť poněkud nejasně) judikoval čtvrtý senát ve svém rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 – 29.

- 19) K tomu dále jen podotýkám, že dle mého soudu názorová většina značně zkreslila vyznění nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. III. ÚS 3069/10, který řešil otázku právního nástupnictví v oblasti odškodňovacích dávek, konkrétně na půdorysu zák. č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945. Podle ustanovení § 7 odst. 2 tohoto zákona včas uplatněný nárok, pokud o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky, přechází v případě úmrtí oprávněné osoby na její dědice (stejnou či podobnou úpravu mají i další odškodňovací předpisy, např. zák. č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů).
- 20) I když s ohledem na jednorázový charakter dávky zákonodárce při formulaci tohoto ustanovení hovoří přímo o přechodu nároku na dědice, nikoliv jen na částky splatné do dne smrti, a po smrti oprávněného mají pozůstalí samostatné nároky podle § 2 odst. 2 zákona, je zřejmé, že úprava přechodu práv je podobná posuzované. Ústavní soud se ve zmiňovaném nálezu neomezil jen na konstatování ústavnosti názoru Nejvyššího správního soudu, ale provedl samostatný a podrobný rozbor citovaného ustanovení, jehož základní teze a závěry dopadají i na projednávaný případ. Nezbyývá mi, než z tohoto nálezu obsáhle citovat.
- 21) Podle Ústavního soudu „je z výše citovaného ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. zjevné, že *sukcese jako taková připuštěna je; právo (nárok) na poskytnutí (vyplacení) jednorázové peněžní částky není právem, jež by smrtí fyzické osoby (žadatele) zaniklo coby osobně s ní spjaté. Současně však není pominutelné, že toto ustanovení pro přechod hmotné právního nároku obsahuje evidentní omezení; to spočívá v tom, že v případě úmrtí oprávněné osoby přechází včas uplatněný nárok na dědice pouze tehdy, jestliže o něm nebylo rozhodnuto nebo pokud nedošlo k výplatě jednorázové peněžní částky (v posledně uvedeném případě jde o samozřejmé situace, kdy bylo za života oprávněného rozhodnuto kladně, aniž by dotud bylo plněno).*
- 22) Rozhodujícím tedy je výklad podmínky vyjádřené souslovím „pokud o něm (pozn.: o včas uplatněném nároku žadatele) nebylo rozhodnuto“. Není důvod pochybovat, že za kritické „rozhodnutí“ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. jest mít rozhodnutí vydané v řízení, k jehož vedení je v rámci své věcné příslušnosti zakotvené v § 6 zákona povolán správní orgán – Česká správa sociálního zabezpečení, a to v řízení „podle správního řádu“ (srov. § 7 odst. 3 zákona), „jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci

zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“ (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Obdobně správní řízení vymezuje ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, a podle jeho § 73 odst. 2 věty první dále platí, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a pro jiné osoby v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném.

- 23) Oproti tomu není přesvědčivého argumentu, aby takové rozhodnutí bylo situováno až do soudně přezkumné fáze řízení, jestliže soudu (oproti správnímu orgánu) věcně ustavovat práva a povinnosti účastníka správního řízení nebo je autoritativně deklarovat – naopak – nepřísluší; v tomto řízení je totiž oprávněn (i na rozdíl od řízení dle části páté o. s. ř.) toliko posoudit (přezkoumat) zákonnost předchozího rozhodnutí správního orgánu. Rovněž z ohledu k principu právní jistoty (není opodstatněné činit rozdíl, je-li podána správní žaloba či nikoli) nelze upřít validitu názoru, že slovním spojením vyjádřeným v § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. („pokud o něm nebylo rozhodnuto“) je přiléhavé rozumět tak, že nárok na odškodnění přechází na dědice pouze do doby, než ve věci bylo správním orgánem pravomocně rozhodnuto o předmětu řízení, a vydané rozhodnutí jak správní orgán, tak i účastníky řízení zavazuje.
- 24) Jinými slovy, jen v případě, že žadatel o odškodnění (otec stěžovatelek) zemřel v průběhu správního řízení (do doby pravomocného rozhodnutí), by nárok přecházel na dědice (stěžovatelky), které by tím vstoupily i do jeho procesních práv a staly se tak účastníky správního řízení, jakož i případně následného řízení soudního. Tak tomu však v dané věci není.
- 25) Stojí za zaznamenání, že i vdovy a vdovce, resp. děti osob uvedených v § 1 a 2 zákona č. 261/2001 Sb. povolává tento zákon (viz § 3 odst. 1) za osoby oprávněné (tj. nikoli coby jejich nástupce, nýbrž jako nositele samostatných nároků); činí tak ale za zvláštních podmínek, jež zde splněny nejsou, a pro danou věc odtud nelze vytežít ničeho.
- 26) Stěžovatelky svojí oponenturou uplatňují názory, jež viditelně nesou pečeť uvažování „soukromoprávního“ a přehlízejí specifika rozhodných souvislostí veřejnoprávních. Pro ně, a pro konkrétní kontext „rehabilitační“, resp. restituční totiž platí, že „je věcí státu, aby určil, za jakých podmínek budou poškozené osoby odškodněny“, a jak konstatoval Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 3241/10, „zákonodárce tak může stanovit nejen okruh oprávněných osob, ale i rozsah majetku a časové limity restitucí. Při stanovení rozsahu odškodnění je zákonodárce pouze limitován zákazem libovůle“. Ostatně i ve sféře soukromoprávní není vyloučeno, aby určité nároky (vázané na konkrétní osobu) byly efektivně uplatnitelné pouze za jejího života, a tím jen v určitém stadiu řízení; zemřela-li kupříkladu žalobce v řízení o plnění z titulu bolestného či ztížení společenského uplatnění, dědici rovněž nemohou podat opravný prostředek proti jemu nepříznivému rozhodnutí, byť by poté ještě běžela lhůta, a byli přesvědčeni – jako nyní stěžovatelky – že „otázka, zda bylo o nároku zákonným způsobem rozhodnuto správně“, je „právně sporná“.
- 27) Dospěl-li tudíž Nejvyšší správní soud – s adekvátním odůvodněním – k závěru, že v dané věci stěžovatelkám dobrodiní ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb. nesvědčí, a tím ani procesní legitimace k podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o

obnově řízení, nelze mu z vyložených hledisek ústavněprávního přezkumu ničeho vytknout; nepřešlo-li na stěžovatelky právo dříve (neúspěšně) uplatnění jejich předchůdcem ve správním řízení, nemohlo na ně přejít ani procesní oprávnění (legitimace) k jeho následné ochraně v řízení soudním,

- 28) Je zřejmé, že názor Ústavního soudu je nezávisle na názoru mnou zde prezentovaném s tímto v souladu a vychází ze stejných premis.
- 29) Závěrem už jen poznamenávám, že si nedělám iluze o jasném a nezpochybnitelném záměru zákonodárce při formulaci všech výše rozebíraných ustanovení o přechodu práv. Problémy, které rozšířený senát řeší, však dle mého názoru nevyplývají primárně z nich, ale, jak správně zaznamenala i názorová většina, převážně z reformy správního soudnictví provedené soudním řádem správním. Tímto procesním předpisem byl zrušen institut opravných prostředků a v řízení o žalobě jsou nyní přezkoumávána již jen rozhodnutí pravomocná a zpravidla též i vykonatelná. Byla tak přetržena návaznost správního řízení a soudního přezkumu v některých věcech a tím i bezproblémová aplikace příslušných ustanovení zvláštních předpisů.
- 30) V projednávané věci ovšem nelze potíže s výkladem příslušných ustanovení o právním nástupnictví svádět jen na reformu správního soudnictví, byť se na nich i zde významně podílí. Problém je totiž způsoben i tím, že příspěvek na péči je formálně (byť ne zcela obsahově) dávkou novou, která je v zákoně upravena až od 1. 1. 2007, zákon o sociálních službách má vlastní ustanovení o řízení i o přechodu práv, která jsou odlišná od ustanovení předpisů o dávkách důchodových, řízení zde probíhá klasicky ve dvou stupních a v řízení před soudem, vzhledem k době přijetí právní úpravy, na tuto dávku režim opravných prostředků nikdy nedopadal.
- 31) Na tomto místě se tak projevuje jiný deficit soudního řádu správního, a to ten, že uvedený procesní předpis nemá žádná vlastní ustanovení o právním nástupnictví a při řešení této otázky musí vycházet z § 107 o. s. ř. Aplikace uvedeného ustanovení je však v daném kontextu nepřiléhavá, neboť svojí podstatou je postaveno naroveň zmiňovaným ustanovením upravujícím správní řízení (řeší procesní nástupnictví ve věcech, kde o věci samé rozhoduje soud, zatímco rozebíraná ustanovení řeší procesní nástupnictví tam, kde o věci samé rozhoduje správní orgán). Hovoří-li tedy ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. o „převzetí práva nebo povinnosti (případně o vstupu do práv nebo povinností), o něž v řízení jde“, a tedy o právu tvrzeném, o jehož existenci bude soud teprve rozhodovat, lze jen stěží toto ustanovení aplikovat na situace, kdy o uplatňovaném právu bylo již pravomocně rozhodnuto, a tvářit se, že i zde jde v soudním řízení stále o jakýsi tvrzený nárok (či o jeho popření), který je, obdobně jako v nalézacím řízení, závislý teprve na budoucím rozhodnutí soudu. Snaha vyložit jedno ustanovení prostřednictvím toho druhého proto za dané situace nutně selhává.
- 32) Z tohoto hlediska tedy chápu snahu názorové většiny tento deficit nějak překlenout a obnovit v rámci soudního přezkumu standard, který tu již jednou u dávky tohoto

druhu byl, mám ovšem za to, že ani v tomto případě by rozšířený senát neměl chodit tak daleko za hranice platné právní úpravy, jako to učinil, a neměl by vytvářet pomocí právních vět přechody hmotně právních nároků, které zákon neupravuje, a procesní práva v soudním řízení, která z právního předpisu nelze dovodit.

V Brně dne 1. dubna 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu