



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Martina Jakuba Bruse a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Mgr. A. M.**, zastoupena JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem, se sídlem Dukelská třída 15/16, Hradec Králové, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 6. 2020, čj. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, čj. 33 Ad 16/2020-66,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, čj. 33 Ad 16/2020-66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá výkladem § 5 odst. 2 písm. d) a § 14 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, z hlediska toho, jaký rozsah péče poskytované asistentem sociální péče (§ 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) osobě závislé na pomoci jiné osoby je podmínkou jeho účasti na důchodovém pojištění.

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[2] Žalobkyně jako asistentka sociální péče poskytovala v období od 3. 1. 2019 do 30. 11. 2019 péči osobě závislé na pomoci jiné osoby M. B. (dále jen „opečovávaná“). Návrhem na zahájení řízení ze dne 20. 2. 2020 se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí podle § 85 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, o době a rozsahu této péče.

[3] Okresní správa sociálního zabezpečení Znojmo (dále jen „OSSZ Znojmo“) rozhodnutím ze dne 20. 2. 2020 vyslovila, že žalobkyni nelze v době od 3. 1. 2019 do 30. 11. 2019 považovat za osobu pečující osobně o osobu závislou na pomoci jiné osoby ve smyslu

§ 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. V odůvodnění okresní správa uvedla, že pokud má být péče považována za osobní péči ve smyslu zákona o důchodovém pojištění, musí být vykonávána v takovém rozsahu, v jakém je při obvyklém pracovním úvazku vykonávána výdělečná činnost. Podle sdělení Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Brně (dále jen „úřad práce“) poskytovalo opečovávané v rozhodném období péči 19 asistentů sociální péče s tím, že nelze určit, že by péče některého z nich převažovala. Žalobkyně současně poskytovala pomoc i jiným klientům Spolku pro seniory Mír Práce, z.s. (dále jen „spolek“). Péče žalobkyně o opečovávanou proto nebyla osobní péčí zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla.

[4] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který shora označeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[5] V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že názor správních orgánů ke zjištěnému skutkovému stavu postrádá potřebnou oporu v provedeném dokazování. Bez vyjádření opečovávané mohly správní orgány jen těžko dovodit, že péče nemohla být poskytována tak, jak tvrdila žalobkyně. Sdělení úřadu práce vycházelo z formálních podkladů, a proto není dostatečným podkladem pro závěry správních orgánů orientované k faktickému charakteru péče. Dokazování provedené krajským soudem (zpráva veřejného ochránce práv ze systematické návštěvy spolku dne 11. 12. 2019) ukázalo, že ve spolku pravděpodobně docházelo k obcházení některých pravidel zákona o sociálních službách. Dokazování však nebylo způsobilé vyvrátit čestná prohlášení žalobkyně a dalších asistentů sociální péče, podle kterých se žalobkyně osobně starala o opečovávanou jako „hlavní pečovatelka“. Krajský soud připustil, že pochybnosti o přesnějším časovém rozsahu péče umocňuje fakt, že podle sdělení úřadu práce mělo být k opečovávané vedeno až 19 asistentů sociální péče. K vyvrácení tvrzení žalobkyně, že i přesto poskytovala péči osobně a v největším rozsahu, by však bylo třeba další dokazování, jež správní orgány neprovedly. Krajský soud proto napadené rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů.

[6] Dále se krajský soud věnoval výkladu podmínek uznání doby péče asistenta sociální péče jako náhradní doby pojištění. Konstatoval, že správní orgány zde nedisponují žádnou správní úvahou, jde pouze o prokázání, či neprokázání splnění zákonem stanovených podmínek. Zařazení asistenta sociální péče k osobám, které pečují o jiné fyzické osoby závislé na této péči a v důsledku toho nemohou vykonávat výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím dobu pojištění, považoval krajský soud za logické zohlednění možností výkonu péče podle zákona o sociálních službách. Žalovaná podle krajského soudu pominula specifika péče poskytované asistentem sociální péče, pokud vycházela z toho, že péče asistenta musí být poskytována alespoň v rozsahu obvyklého pracovního úvazku. Možnost péče více osob předznamenává, že doba péče bude spíše flexibilní se zřetelem k potřebám závislé osoby a její rodiny. Neurčitý pojem „v největším rozsahu“ (§ 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění) je pojmem kvantitativním a relativním, který je třeba interpretovat se zřetelem k podmínkám konkrétního případu a s přihlédnutím k principu předvídatelnosti a zákazu svévole. Zákon zde výslovně nepředpokládá žádnou minimální dobu péče. Přístup žalované označil krajský soud za příliš striktní, až restriktivní. Pro uplatnění jednoduché *analogie legis* mezi osobou blízkou a asistentem sociální péče krajský soud neshledal podmínky. Závěry rozsudku NSS ze dne 24. 2. 2020, čj. 5 Ads 66/2018-52, na nyní řešenou věc dopadají pouze

pokračování

nepřímo, neboť oba případy jsou skutkově i právně značně odlišné. Žalovaná se odvolávala na ustálenou správní praxi okresních správ sociálního zabezpečení, aniž by ji blíže označila a dokumentovala. Krajský soud přitakal žalobkyni, že dokazování provedené ve správním řízení spíše nahrávalo závěru, že poskytovala péči přibližně v rozsahu obvyklé pracovní doby. Krajský soud zavázal žalovanou k tomu, aby nesrovnávala výkon činnosti asistenta sociální péče s obvyklým pracovním úvazkem a soustředila se na otázku, zda byla splněna podmínka „největšího rozsahu“ poskytované péče.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7] **Žalovaná (stěžovatelka)** podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka namítala, že pouhá podmínka největšího rozsahu péče je nedostatečná. Byť ani u ostatních typů náhradních dob uvedených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění není stanoven „minimální“ rozsah, lze dovodit, že v některých případech je celodenní [písm. a), b), e), f) či doba poskytování zvláštní ochrany osobám ve smyslu písm. g)]. Ve zbývajících náhradních dobách pojištění je stanovena podmínka osobní péče o danou osobu, která podle stěžovatelky předpokládá minimální denní rozsah odpovídající výdělečné činnosti na plný úvazek. To stěžovatelka odvodila též z důvodové zprávy k zákonu o důchodovém pojištění. Z hlediska teorie jsou náhradní doby pojištění definovány jako časový úsek, po který trvala zákonem definovaná právní událost, která zpravidla neumožňuje výkon výdělečné činnosti. Náhradní doby jsou tedy výjimečným institutem, kterým zákonodárce umožňuje účast na důchodovém pojištění i osobám, jež z určitého ospravedlnitelného důvodu neodvádí pojistné.

[9] K rozhodování o době a rozsahu péče nelze podle stěžovatelky přistupovat benevolentně, ale musí být zjištěno, zda jsou naplněny určité podmínky. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2020, čj. 5 Ads 66/2018-52, stěžovatelka trvala na tom, že péče by měla být zajišťována v rozsahu znemožňujícím výkon výdělečné činnosti. Podle stěžovatelky není důvod přistupovat k asistentu sociální péče jinak než k osobám blízkým, u kterých je účast na pojištění posuzována podle stejného ustanovení a náhradní doba se pro nárok na důchod hodnotí ve stejném rozsahu a za stejných podmínek. Rozdíl mezi péčí blízké osoby a asistentem sociální péče spočívá pouze v příbuzenském vztahu a v tom, že asistent sociální péče musí mít s osobou, které poskytuje pomoc, uzavřenu smlouvu o poskytování pomoci podle zákona o sociálních službách. Požadavek na rozsah péče odpovídající obvyklému pracovnímu úvazku správní orgány aplikují bez rozdílu na asistenty sociální péče i na osoby blízké.

[10] Stěžovatelka namítala, že krajský soud se značně vzdálil od teologického výkladu a pominul, že účelem novely § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění nebylo zajistit asistentům sociální péče možnost legálně obcházet pracovněprávní předpisy, popř. předpisy týkající se účasti osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění. Pokud by správní orgány neporovnávaly výkon činnosti asistenta sociální péče s pracovním úvazkem, postupovaly by v rozporu s principem předvídatelnosti a zákazem svévole. Výklad krajského soudu by podle stěžovatelky znamenal, že o tom, zda bude doba péče hodnocena jako náhradní doba pojištění a komu (a to v plném rozsahu pro nárok na důchod bez uhrazeného

pojistného), by rozhodovala toliko jedna minuta, tj. výsledek porovnání, který z devatenácti asistentů podílejících se na péči, pečoval o opečovávanou o jednu minutu déle než ostatní. Osobní péči nelze vykonávat řádně a v největším rozsahu za podmínek, kdy se v péči střídá 19 asistentů sociální péče. Na této skutečnosti nic nemění smlouva o poskytování pomoci asistentem sociální péče uzavřená mezi žalobkyní a opečovávanou, která obsahuje jen obecné a dosti zkreslené údaje.

[11] Skutečnost, že žalobkyně nebyla nikde zaměstnána a měla uzavřenu smlouvu o poskytování pomoci s dalšími šesti osobami, podle stěžovatelky v žádném případě neprokazuje, že o opečovávanou pečovala v největším rozsahu. Žalobkyně byla evidentně „vytěžována“ ve spolku formou péče o několik závislých osob, tudíž nevykonávala výdělečnou činnost nikoli z toho důvodu, že pečovala o opečovávanou „v největším rozsahu“, ale z toho důvodu, že pečovala o několik dalších osob. Žalobkyně nikdy neposkytovala opečovávané pomoc 24 hodin denně, jak je uvedeno ve smlouvě, která je v otázce rozsahu péče velmi obecná. Stěžovatelka zdůraznila, že k tomu, aby péče mohla být považována za péči zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění, požadovaný rozsah péče musí být naplněn ve vztahu k jedné konkrétní opečovávané osobě.

[12] Stěžovatelka konstatovala, že ani při zohlednění čestného prohlášení ostatních asistentů sociální péče a sdělení spolku nemohla být s ohledem na organizaci výkonu péče ve spolku (asistenti se při poskytování péče o jednotlivé klienty střídají) péče žalobkyně o opečovávanou zajišťována v takovém rozsahu, v jakém je při obvyklém pracovním úvazku vykonávána výdělečná činnost. V rozhodném období totiž žalobkyně poskytovala péči i jiným klientům spolku. Péče žalobkyně o opečovávanou v době od 3. 1. 2019 do 30. 11. 2019 tedy nebyla osobní péčí zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. OSSZ Znojmo ve vztahu k interpretaci pojmu „osobní péče“ respektovala ustálenou rozhodovací praxi okresních správ sociálního zabezpečení, že za osobní péči nelze považovat činnost, která nedosahuje časového rozsahu obvyklého pracovního úvazku (zpravidla 8 hodin denně).

[13] Podle stěžovatelky byl uvedený závěr OSSZ Znojmo podpořen důkazními materiály předloženými při jednání krajského soudu. Upozornila na specifika fungování spolku a závěry zprávy veřejného ochránce práv ze systematické návštěvy spolku dne 11. 12. 2019. Podle této zprávy měl každý asistent podepsanou smlouvu s několika klienty a u klientů, s nimiž smlouvu neměl, byl uveden v jejich smlouvě jako další osoba, která mohla poskytovat péči. Ve smlouvách kontrolovaných veřejným ochráncem práv však jména osob, které mohou poskytovat péči, nekorespondovala s aktuálním seznamem asistentů. Veškeré finance, včetně příspěvku na péči, předávali klienti předsedovi spolku, který je následně přerozděloval asistentům ve formě odměny. Rozpis služeb asistentů připravovalo vedení zařízení dopředu na konkrétní měsíc, denní služba byla zajišťována dvěma asistenty, noční služba jedním asistentem. Podle stěžovatelky mohla být podmínka obvyklého rozsahu péče žalobkyně o opečovávanou těžko splněna za situace, kdy přes den museli péči o všech 23 klientů zajistit dva asistenti sociální péče, přes noc pouze jeden. Domněnka, že výkon práce asistentů je řízen vedením spolku, byla podle stěžovatelky podpořena pravomocným rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 1. 8. 2019, jímž byl spolek uznán vinným ze spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce asistentům podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

pokračování

[14] Vzhledem ke všem shora uvedeným skutečnostem stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Skutkový stav byl prokázán již v rámci správního řízení, dokazování při jednání před krajským soudem závěry stěžovatelky jen podpořilo. Výslech opečovávané již provést nelze, neboť zemřela, a nelze očekávat, že by žalobkyně při výslechu sdělila jiné informace, než uvedla v čestném prohlášení.

[15] Stěžovatelka nezpochybňovala záslužnou činnost žalobkyně při péči o opečovávanou a další osoby ve spolku. S ohledem na způsob výkonu péče však tato péče nemůže být považována za osobní péči zajišťovanou v rozsahu zakládajícím účast na pojištění ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Uznání této péče by podle stěžovatelky bylo podporou obcházení platných právních předpisů a poskytování sociálních služeb bez registrace. Uznáním této doby péče by byl popřen stěžejní cíl zavedení institutu asistenta sociální péče, tedy umožnit poskytování pomoci a péče v přirozeném sociálním prostředí bez nutnosti využívat pobytových zařízení sociálních služeb. Stěžovatelka dodala, že asistent sociální péče, který nemá nárok na hodnocení této péče ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění, má možnost být účasten důchodového pojištění tak, že se přihlásí k dobrovolné účasti na důchodovém pojištění anebo k účasti na pojištění osob samostatně výdělečně činných.

[16] **Žalobkyně** navrhla kasační stížnost zamítnout. Konstatovala, že napadený rozsudek je věcně správný a reflektuje všechna specifika daného případu. Potřeba stěžovatelky poměřovat rozsah péče asistenta s dobou obvyklého pracovního úvazku se podle žalobkyně ukázala jako zcela nepřipadná a žalobkyně se ani z kasační stížnosti nedozvěděla, jak stěžovatelka k potřebě naplnění této podmínky dospěla. Žalobkyně byla asistentkou sociální péče s řádně uzavřenou smlouvou a osobně pečovala o opečovávanou, a to v největším rozsahu. Formulace „v největším rozsahu“ podle žalobkyně značí, že zákonodárce počítá s pluralitou pečujících osob. Žalobkyně tedy prokázala, že splnila zákonné podmínky. Stěžovatelka však dovodila další podmínku nad zákonný rozsah, čímž porušila čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky. Pokud měly správní orgány pochybnosti o úplnosti dokazování, nabízely se krajským soudem naznačené cesty, které však správní orgány nevyužily. Okolnosti faktického fungování spolku nejsou podle žalobkyně předmětem řízení o určení doby a rozsahu péče.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami týkajícími se výkladu § 5 odst. 2 písm. d) a § 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, neboť posouzení toho, zda stěžovatelka dostatečně zjistila skutkový stav a zda je její rozhodnutí přezkoumatelné, se odvíjí právě od výkladu těchto ustanovení.

[19] Zákon o důchodovém pojištění rozlišuje doby pojištění (§ 5 odst. 1), kdy pojištěná osoba odvádí pojistné, a tzv. náhradní doby pojištění (§ 5 odst. 2), kdy pojistné odváděno není. Náhradní doba pojištění je doba, po kterou osoba z vážných, společensky uznávaných důvodů nevykonává výdělečnou činnost, a tudíž neplatí pojistné na důchodové pojištění

(Hůrka, P., Komendová, J., Stránský, J., Smejkal, M., Halíř, J., Kadlubiec, V., Machálek, P. *Právo sociálního zabezpečení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, str. 217).

[20] Podle § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění platí, že *pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny dále osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu nebo asistenta sociální péče podle § 83 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb.*

[21] Z § 14 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že *tutěž dobu péče o dítě podle § 5 odst. 2 písm. c) nelze započítat současně více osobám; pečovalo-li o dítě současně více osob, započte se tato péče jako náhradní doba pojištění té osobě, která pečovala v největším rozsahu. Ustanovení předchozí věty platí obdobně i při péči podle § 5 odst. 2 písm. d).*

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku shledal, že z citovaných ustanovení nelze dovodit minimální časový rozsah poskytované péče, který musí být splněn, aby mohla být pečující osobě uznána náhradní doba pojištění. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[23] Závěr krajského soudu částečně podporuje jazykový výklad daných ustanovení, neboť požadavek na určitou absolutní hodnotu časového rozsahu poskytování péče v těchto ustanoveních výslovně uveden není, podmínka rozsahu (a to opět nikoli v absolutní hodnotě) je upravena pouze pro případ, kdy je pečujících osob více (§ 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění). Nelze však zároveň přehlížet, že se podle dikce daného ustanovení musí jednat o péči o jednu osobu a že péče má být vykonávána osobně. K významu pojmu *osobně* se Nejvyšší správní soud vyjádří níže, nicméně již na tomto místě konstatuje, že požadavek na osobní výkon péče v sobě nepřímo zahrnuje i požadavek na její určitý časový rozsah.

[24] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., však „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.).“ Při výkladu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění tak nelze vycházet pouze z jeho textu a opomíjet jeho smysl a účel.

[25] Z hlediska systematického výkladu daného ustanovení považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že asistenti sociální péče jsou postaveni naroveň osobám blízkým, neboť pro získání náhradní doby pojištění musejí splnit stejné podmínky. Ty jsou pro ně společně stanoveny právě v § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s blíže neodůvodněným závěrem krajského soudu, že asistenta sociální péče nelze pro účely výkladu daného ustanovení srovnávat s pečující osobou blízkou.

[26] Důvod pro odlišování těchto dvou kategorií pečujících osob neshledal Nejvyšší správní soud ani v zákoně o sociálních službách. Ten sice asistenta sociální péče a pečující osobu blízkou od sebe odlišuje, nicméně práva a povinnosti jim stanovuje shodně; ve většině ustanovení je uvádí vedle sebe v rovnocenném postavení [srov. § 16 odst. 1, § 21 odst. 2 písm.

pokračování

d), § 21a odst. 1 a 2, § 29 odst. 1 a 6, § 83 odst. 1 a § 106 odst. 3 zákona o sociálních službách]. Jedinou výjimku představuje § 83 odst. 2 a 3 tohoto zákona, který stanoví, kdo může být asistentem sociální péče a že musí s osobou, o kterou pečuje, uzavřít písemnou smlouvu; na to pak navazuje přestupek podle § 106 odst. 4 zákona o sociálních službách spočívající v porušení této povinnosti. Tento rozdíl mezi asistentem sociální péče a pečující osobou blízkou však nemá žádnou souvislost s podmínkami obsaženými v § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Lze tedy uzavřít, že z hlediska výkladu dané právní úpravy neexistuje žádný důvod, proč by se měly podmínky pro získání náhradní doby pojištění posuzovat jinak u pečující osoby blízké a jinak u asistenta sociální péče.

[27] I v nyní řešené věci lze proto vycházet ze závěrů rozsudku NSS ze dne 24. 2. 2020, čj. 5 Ads 66/2018-52, který se týkal náhradní doby pojištění pečující osoby blízké. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[o]sobní péče o osobu závislou na péči v konkrétním stupni logicky vyžaduje, aby pečující osoba byla u této osoby přítomna a jí nápomocna. To z povahy věci vylučuje výkon zaměstnání v takovém rozsahu, při němž pečující osoba nemůže být bezprostředně s osobou, která vyžaduje péči.“ Nejvyšší správní soud pak shrnul svůj právní názor do právní věty: „Podmínka osobní péče ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, při výkonu zaměstnání je splněna jen tehdy, je-li zaměstnání konáno při takovém zkrácení pracovní doby nebo za jiných obdobných podmínkách, které nebrání řádnému výkonu osobní péče.“ Citovaný rozsudek tedy danou úpravu vykládá tak, že obsahuje i požadavek na určitý časový rozsah poskytované péče nezbytný pro získání náhradní doby pojištění, neboť péči poskytovanou při běžném výkonu zaměstnání nepovažuje pro tento účel za dostatečnou.

[28] Určité vodítko pak mohou představovat podmínky pro získání náhradní doby pojištění v ostatních případech uvedených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[29] Především lze poukázat na podmínky týkající se osob pečujících osobně o dítě ve věku do 4 let [§ 5 odst. 2 písm. c) zákona o důchodovém pojištění], neboť jednou z nich je – stejně jako v případě péče poskytované asistentem sociální péče – podmínka, že poskytovaná péče musí být osobní. Předpoklad „osobní péče o dítě“ přitom znamená soustavnou a aktivní osobní péči (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 3 Ads 37/2003-49, č. 410/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 5. 2015, čj. 7 Ads 277/2014-43). Vzhledem k tomu, že shodné pojmy v jednom ustanovení právního předpisu musí být vykládány shodně, je třeba i zákonný požadavek osobní péče vykonávané asistentem sociální péče vykládat tak, že se má jednat o péči soustavnou a aktivní. Tento argument podporuje závěr, že osobní péče musí být vykonávána v nezanedbatelném časovém rozsahu, neboť jinak by nebylo možné ji označit za soustavnou a aktivní.

[30] U dalších náhradních dob pojištění upravených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění lze určitý nezbytný časový rozsah rovněž dovodit. Poživatelům invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně [písm. e)] a osobám v dočasné pracovní neschopnosti [písm. f)] se náhradní doba pojištění zjevně započítává z toho důvodu, že jim jejich zdravotní stav brání vykonávat výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění podle § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Také v případě osob vedených v evidenci úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání [písm. a)] a osob se zdravotním postižením zařazených v teoretické a praktické přípravě pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost [písm. b)] náhradní doba pojištění logicky kompenzuje to, že ze společensky uznaného

důvodu nevykonávají výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění. V případě osob, kterým je poskytována zvláštní ochrana a pomoc na základě zákona upravujícího zvláštní ochranu svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, zákon o důchodovém pojištění v § 5 odst. 2 písm. g) výslovně zmiňuje jako podmínku pro získání náhradní doby pojištění to, že dotčená osoba nemůže vykonávat výdělečnou činnost.

[31] Systematický výklad tedy ukazuje, že jednotlivé zákonem stanovené důvody pro uznání náhradní doby pojištění uvedené v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění vylučují výkon výdělečné činnosti zcela (tedy v celodenním rozsahu), případně v rozsahu výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, nebo stanovují podmínku osobního výkonu péče, která předpokládá, že půjde o péči soustavnou a aktivní, kterou časově nelze skloubit s běžným výkonem výdělečné činnosti.

[32] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval historickým výkladem, tj. výkladem podle vůle historického zákonodárce. Vůli zákonodárce lze předně zjistit z důvodové zprávy k zákonu. Důvodovou zprávu sice netvoří zákonodárce, vychází se ale z toho, že pokud se s návrhem zákona ztotožní, souhlasí i s důvody vyjádřenými v důvodové zprávě. Soudy tak běžně pro zjištění vůle zákonodárce z důvodové zprávy vycházejí (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS).

[33] Asistent sociální péče byl do § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění vložen zákonem č. 191/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Důvodová zpráva k tomuto zákonu však ohledně asistentů sociální péče mlčí, neboť tato změna právní úpravy byla důsledkem pozměňovacího návrhu poslankyně Markéty Pekarové Adamové (dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=117346&pdf=1>). Z jeho odůvodnění vyplývá, že *„[a]sistenti sociální péče jsou důležitým článkem v péči (nejen) o seniory v České republice. Tyto osoby pečující o druhé jsou kvůli stávajícímu znění zákona o důchodovém pojištění připravovány o vlastní zabezpečenou existenci v důchodovém věku. Proto navrhuji zařadit smluvní asistenty do okruhu pojištěných osob, čímž by se výrazně zlepšilo společenské postavení asistentů sociální péče a byla jim kompenzována jejich služba společnosti, jako je to u osob blízkých a žijících ve společné domácnosti.“* Cílem poslaneckého pozměňovacího návrhu tedy bylo narovnat rozdíl mezi asistenty sociální péče a pečujícími osobami blízkými. To jen potvrzuje výše uvedený závěr, že není žádný důvod, proč by se měly podmínky pro získání náhradní doby pojištění posuzovat jinak u pečující osoby blízké a jinak u asistenta sociální péče.

[34] Předtím byla právní úprava náhradní doby pojištění pečujících osob změněna novelou provedenou zákonem č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů. Tato novelizace však spočívala jen v tom, že se náhradní doba pojištění pečujících osob přesunula z dosavadního § 5 odst. 1 písm. s) do nového § 5 odst. 2 písm. d). Důvodem tohoto přesunu bylo zpřehlednění právní úpravy tak, že všechny náhradní doby pojištění mají být uvedeny v odstavci 2, zatímco odstavec 1 je vyhrazen dobám pojištění, za které je odváděno pojistné (srov. důvodovou zprávu k zákonnému opatření Senátu č. 344/2013 Sb.).

[35] Z hlediska historického výkladu je významnější předchozí novelizace § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění, provedená zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Zmíněné ustanovení

pokračování

ve znění účinném do 31. 12. 2006 stanovilo, že *pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastni: osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o osobu blízkou*. Důvodová zpráva k zákonu č. 109/2006 Sb. uvádí, že „[p]odle současné právní úpravy jsou účastny důchodového pojištění také osoby pečující o dítě ve věku do 18 let, které je dlouhodobě těžce zdravotně postižené vyžadující mimořádnou péči, a osoby pečující o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo o částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Vzhledem ke zrušení institutu bezmocnosti a transformaci zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu do nové dávky, kterou je podle zákona o sociálních službách příspěvek na péči, se nově upravuje i posuzování zdravotního stavu uvedených osob, kdy míra závislosti na pomoci jiné osoby bude vyjádřena stupni závislosti. Návrh zákona o sociálních službách předpokládá, že zdravotní stav uvedených osob odpovídá stupňům závislosti II až IV. Navrhuje se proto, aby osoby pečující o blízké osoby v těchto stupních závislosti byly účastny důchodového pojištění. K realizaci tohoto záměru se navrhuje nezbytná úprava dotčených ustanovení.“

[36] Podle původní právní úpravy (účinné do 31. 12. 2006) tedy mohly náhradní dobu pojištění získat osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu, případně o částečně bezmocnou osobu starší 80 let. Jednotlivé stupně bezmocnosti a bližší vymezení podmínky osobní péče upravovala na základě zmocnění obsaženého v § 108 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2006 vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 248/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění. Převážně bezmocná osoba potřebovala pravidelnou pomoc, popřípadě soustavný dohled jiné osoby při hlavních životních úkonech (§ 2 odst. 2 vyhlášky), úplně bezmocná osoba zcela pozbyla schopnost sebeobsluhy, potřebovala soustavné ošetřování a byla odkázána trvale na pomoc jiné osoby při všech životních úkonech (§ 2 odst. 3 vyhlášky). Klíčové pravidlo pak obsahoval § 2 odst. 4 zmíněné vyhlášky, podle kterého *podmínka osobní péče o blízkou bezmocnou osobu se při výkonu zaměstnání považuje za splněnou jen tehdy, je-li zaměstnání konáno při takovém zkrácení pracovní doby nebo za jiných obdobných podmínkách, které nebrání řádnému výkonu osobní péče*.

[37] Právní úpravu účinnou do 31. 12. 2006 lze tedy charakterizovat tak, že pečující osoba musela vykonávat osobní péči v takovém rozsahu, že jí to neumožňovalo vykonávat zaměstnání bez zkrácení pracovní doby nebo jiné podobné změny pracovních podmínek. Navíc samotná definice osoby převážně a úplně bezmocné ukazuje, že byla vyžadována pravidelná pomoc či soustavný dohled pečující osoby při hlavních životních úkonech, resp. soustavné ošetřování a trvalá pomoc. I z definice převážně a úplně bezmocné osoby ve spojení citovaným § 2 odst. 4 vyhlášky č. 248/1995 Sb. tak jednoznačně vyplývá, že pečující osoba musela pro získání náhradní doby pojištění vykonávat osobní péči v rozsahu bránícím běžnému výkonu výdělečné činnosti. Vzhledem k tomu, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 109/2006 Sb. bezmocnost předvídaná v § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění odpovídá tehdy nově zaváděným stupňům závislosti II až IV a že k jiné změně dotčeného ustanovení nedošlo, lze uzavřít, že i nadále by měla být podmínka osobní péče vykládána tak, že se jedná o péči vykonávanou v rozsahu bránícím běžnému výkonu výdělečné činnosti.

[38] Historický výklad tedy potvrzuje, že § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění předpokládá, že asistent sociální péče bude poskytovat osobní péči určité osobě v

určitému časovému rozsahu vyplývajícím přinejmenším z toho, že případný souběžný výkon výdělečné činnosti musí mít zkrácenou pracovní dobu či jinak upravené podmínky tak, aby nebránil řádnému výkonu osobní péče.

[39] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem podle smyslu a účelu daného ustanovení. Při tomto výkladu je třeba v první řadě zohlednit skutečnost, že náhradní doba pojištění je již ze své podstaty dobou náhradní, tedy alternativou k základní době pojištění z titulu výdělečné činnosti, ze které se odvádí pojistné na důchodové pojištění. V případě náhradní doby pojištění se toto pojistné neplatí, neboť pojištěná osoba nevykonává výdělečnou činnost, a to z vážných, společensky uznávaných důvodů.

[40] V případě § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění stát tímto způsobem za stanovených podmínek uznává a kompenzuje činnost asistentů sociální péče, kteří v důsledku jejího vykonávání nemohou být účastni důchodového pojištění z titulu standardní výdělečné činnosti. Smyslem dané právní úpravy je chránit asistenta sociální péče osobně pečujícího o osobu závislou na pomoci jiné osoby, nikoli poskytnout náhradní dobu pojištění všem asistentům sociální péče bez ohledu na způsob, jakým svou činnost vykonávají. Nejvyšší správní soud má za to, že osobní péče o osobu závislou na pomoci v příslušném stupni závislosti může naplnit charakteristiku vážného, společensky uznávaného důvodu, pro který asistent sociální péče nevykonává výdělečnou činnost a neodvádí pojistné, pouze za předpokladu, že je vykonávána v určitém časovém rozsahu.

[41] Tento požadavek výklad zvolený krajským soudem nesplňuje. Pokud by totiž postačoval toliko výkon péče v největším rozsahu (bez ohledu na to jakém), mohl by náhradní dobu pojištění získat asistent sociální péče, který by poskytoval péči např. v rozsahu 30 minut denně, pokud by péči stejné osobě současně v menším rozsahu poskytoval i další asistent sociální péče. Tato situace by totiž naplňovala krajským soudem zdůrazňovaný největší rozsah péče (30 minut versus méně než 30 minut). To však nepochybně smyslem a účelem zákona není.

[42] Z hlediska smyslu a účelu zákona je proto nezbytné, aby náhradní doba pojištění byla asistentům sociální péče uznávána jen tehdy, pokud péči ve vztahu ke konkrétní osobě vykonávají osobně a v časovém rozsahu neumožňujícím výkon výdělečné činnosti při běžné (standardní) pracovní době. Tomu odpovídá i výklad pojmu náhradní doba pojištění v odborné literatuře (Brejcha, A., Šantrůček, V. *Právo důchodového pojištění*. Praha: Linde Praha a. s., 1998, str. 121), podle které jsou náhradní doby pojištění vymezeny jako časový úsek, po který trvala zákonem definovaná právní událost, která zpravidla neumožňuje výkon výdělečné činnosti. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že před náhradní dobou pojištění má vždy přednost doba pojištění, za kterou se odvádí pojistné. To vyplývá z povahy náhradní doby pojištění. Pokud tedy poskytovaná péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby nebrání asistentovi sociální péče v tom, aby vykonával výdělečnou činnost v rozsahu zakládajícím účast na důchodovém pojištění, měl by být důchodového pojištění účasten právě z titulu výdělečné činnosti a odvádět pojistné.

[43] Za relevantní považuje Nejvyšší správní soud i argument stěžovatelky, že účelem novely § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění nemohlo být ani zajistit asistentům sociální péče možnost obcházet pracovněprávní předpisy, popř. předpisy týkající se účasti osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění. I to by výklad totiž

pokračování

zvolený krajským soudem umožňoval. Byť stěžovatelka ve svém rozhodnutí možným obcházením zákona neargumentovala, při výkladu dotčeného ustanovení nelze tuto okolnost přehlížet. Souběžná péče o více osob závislých na pomoci jiné osoby (zde sedm osob, s nimiž měla žalobkyně uzavřenu příslušnou smlouvu, či dokonce až 12 osob, vyjdeme-li ze zjištění veřejného ochránce práv, že denní službu ve spolku vykonávali pouze dva asistenti pečující celkem o 23 osob) se svou povahou spíše blíží výdělečné činnosti, neboť z asistenta sociální péče činí „profesionálního pečovatele“. Měla by proto být vykonávána v režimu § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (jako zaměstnání či samostatná výdělečná činnost) a mělo by z ní být odváděno pojistné. Výklad zastávaný krajským soudem by tedy umožňoval, aby se asistenti sociální péče v těchto případech povinnosti platit pojistné vyhnuli. To však jistě smyslem a účelem zákona není.

[44] Lze tedy shrnout, že všechny výkladové metody i odborná literatura vedou ke shodnému závěru, že § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění je třeba vykládat tak, že asistentům sociální péče umožňuje získat náhradní dobu pojištění pouze za předpokladu, že poskytují jedné konkrétní osobě v příslušném stupni závislosti osobní péči (tj. péči soustavnou a aktivní) v takovém časovém rozsahu, který jim brání ve výkonu výdělečné činnosti. Závěr krajského soudu, že zákon nepředpokládá žádné omezení minimální dobou péče, tudíž není správný. Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek nezákonným z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[45] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že by za určitých specifických okolností v odůvodněných případech mohla být podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče splněna i v případě, že asistent sociální péče souběžně osobně pečuje o více osob v příslušném stupni závislosti (typicky o nemohoucí manžele žijící ve společné domácnosti). O takový případ se však v nyní řešené věci nejednalo, a proto se soud touto možností blíže nezabýval.

[46] Uvedená podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče vyplývá z platné právní úpravy. Je totiž výslovně vyjádřena požadavkem osobní péče a vyplývá též z dalších výkladových metod. Nejde tudíž o podmínku stanovenou nad zákonný rozsah, jak tvrdí žalobkyně. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil jejímu názoru, že stěžovatelka stanovením této podmínky porušila čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky. Při posuzování toho, zda byla uvedená podmínka v případě žalobkyně splněna, je třeba zkoumat, v jakém rozsahu se žalobkyně o opečovávanou starala. Jednou z indicií, na jejichž základě lze rozsah poskytované péče hodnotit, může být i počet dalších osob, o něž se žalobkyně ve spolku souběžně starala. Nejvyšší správní soud proto na rozdíl od žalobkyně považuje okolnosti faktického fungování spolku za relevantní pro nyní řešenou věc.

[47] K námitkám stěžovatelky upozorňujícím na ustálenou rozhodovací praxi, princip předvídatelnosti rozhodování a zákaz svévole Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem podotýká, že stěžovatelka tvrzenou ustálenou praxi nijak nedoložila, a ve svém rozhodnutí ani v soudním řízení neoznačila rozhodnutí, v nichž ona sama či OSSZ Znojmo vycházely ze stejných úvah jako v nyní řešené věci. Tyto námitky tudíž nejsou důvodné.

[48] Stěžovatelka dále zpochybňovala závěr krajského soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud zjevně neposuzoval skutková zjištění správních orgánů a z nich vyvozené závěry z pohledu výše formulovaného výkladu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění. Na daný případ naopak nahlížel výhradně optikou svého nesprávného právního názoru. Krajský soud tedy nehodnotil, zda závěry stěžovatelky ob stojí a zda jsou její skutková zjištění dostatečná v situaci, kdy pro získání náhradní doby pojištění musí být prokázáno, že žalobkyně osobně pečovala o opečovávanou (a nikoli o další osoby) v časovém rozsahu, který jí bránil ve výkonu výdělečné činnosti. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované pro nedostatek skutkových důvodů byl proto předčasný.

[49] Za dané procesní situace Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší, aby předjímal, k jakým závěrům krajský soud dospěje, až bude rozhodnutí žalované přezkoumávat veden výše formulovaným právním názorem, a zda skutková zjištění žalované v kontextu skutečností vyplývajících z dokazování provedeného při jednání krajského soudu (zpráva veřejného ochránce práv ze systematické návštěvy spolku dne 11. 12. 2019) vyhodnotí jako dostatečná. Ostatními kasačními námitkami se proto Nejvyšší správní soud nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy krajský soud vychází z výkladu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění uvedeného v odstavci [44] tohoto rozsudku v mezích žalobních bodů znovu posoudí, zda bylo ve správním řízení dostatečně prokázáno, že žalobkyně nemá nárok na uznání náhradní doby pojištění. Neopomene se přitom vypořádat i se skutkovými zjištěními o fungování spolku, která učinil na základě dokazování provedeného při jednání.

[51] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 9. ledna 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu