



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Z. Ř.**, zastoupena JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem se sídlem Dukelská třída 15/16, Hradec Králové, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2023, č. j. 32 Ad 15/2020-65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2023, č. j. 32 Ad 15/2020-65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně podala dne 13. 2. 2020 Okresní správě sociálního zabezpečení Blansko (dále též „OSSZ Blansko“) návrh na zahájení řízení o době a rozsahu péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby ve smyslu § 85 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále též „zákon č. 582/1991 Sb.“). Dne 30. 4. 2020 vydala OSSZ Blansko rozhodnutí č. j. 47001/8531/2020/120/MK, v němž konstatovala, že žalobkyni nelze v době od 1. 9. 2018 do 2. 12. 2019 považovat za osobu pečující osobně o L. R. (dále též „opečovávaná“), tedy o osobu závislou na pomoci jiné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

[2] Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2020, č. j. 47000/9086/20/47091/020/CHT-92/2020/PE3, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí OSSZ Blansko potvrdila.

II.

[3] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) k žalobě žalobkyně zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Především se zabýval výkladem podmínek uznání

doby péče asistenta sociální péče jako náhradní doby pojištění. Vycházel přitom ze svého rozsudku ze dne 23. 11. 2021, č. j. 33 Ad 16/2020-66. Konstatoval, že správní orgány nedisponují žádnou správní úvahou, zda dobu péče uznají či nikoliv. Jde pouze o prokázání, či neprokázání splnění zákonem stanovených podmínek. Žalovaná přitom podle krajského soudu pominula specifika péče poskytované asistentem sociální péče, pokud vycházela z toho, že tato musí být poskytována alespoň v rozsahu obvyklého pracovního úvazku. Ze zákona neplyne, že by asistent sociální péče musel tuto péči poskytovat v nějakém minimálním rozsahu. Možnost péče více osob naopak předznamenává, že doba péče bude spíše flexibilní se zřetelem k potřebám závislé osoby a její rodiny. Krom osobního výkonu péče je klíčové, aby ve vztahu k jedné opečovávané osobě byla v jednom a tomtéž období doba péče uznána jako doba pojištění pouze jedné osobě, a to té, která pečovala „*v největším rozsahu*“. Jedná se o pojem kvantitativní a relativní, 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 je proto příliš striktní, až restriktivní. Nelze uplatnit jednoduchou *analogii legis* mezi osobou blízkou a asistentem sociální péče. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2020, č. j. 5 Ads 66/2018-52, týkající se hodnocení rozsahu péče osob blízkých pro uznání doby pojištění, proto na nyní řešenou věc dopadá pouze nepřímě. Oba případy jsou skutkově i právně značně odlišné s ohledem na odlišnosti institutu asistenta sociální péče. Tvrzenou ustálenou správní praxi okresních správ sociálního zabezpečení žalovaná blíže neoznačila ani nedokumentovala. Krajský soud dodal, že dokazování provedené ve správním řízení navíc spíše nahrávalo (nikoliv ovšem bez pochybností) závěru, že žalobkyně poskytovala péči přibližně v rozsahu obvyklé pracovní doby. Krajský soud proto 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.

III.

[4] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítla, že pouhá podmínka největšího rozsahu péče je pro uznání náhradní doby pojištění 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) a 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 vymezení institutu asistenta sociální péče a z důvodové zprávy k příslušné novele zákona 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. Zdůraznila, že náhradní doby pojištění jsou výjimečným institutem, kterým zákonodárce umožňuje účast na důchodovém pojištění i osobám, jež z určitého ospravedlnitelného důvodu neodvádí pojistné. Taková situace v případě žalobkyně nenastala. Nedošlo k tomu, že by žalobkyně nemohla vykonávat (jinou) výdělečnou činnost z důvodu péče o opečovávanou. Činnost asistenta sociální péče byla naopak pro žalobkyni sama o sobě výdělečnou činností.

pokračování

[5] K rozhodování o době a rozsahu péče nelze podle stěžovatelky přistupovat benevolentně, ale musí být zjištěno, zda jsou naplněny určité podmínky. V souladu se závěry rozsudku č. j. 5 Ads 66/2018-52 by péče 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.

[6] Stěžovatelka dále namítla, že se krajský soud 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 pouze to, který z asistentů podílejících se na péči pečoval o opečovávanou déle než ostatní. Osobní péči přitom nelze vykonávat řádně a v největším rozsahu za podmínek, když se v péči střídá vyšší množství (zde 10) 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 zkrácené údaje.

[7] Skutečnost, že žalobkyně nebyla nikde zaměstnána a měla uzavřenu smlouvu o poskytování pomoci s dalšími 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. 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.

[8] Stěžovatelka také konstatovala, že s ohledem na organizaci výkonu péče ve spolku (asistenti se při poskytování péče o jednotlivé klienty střídají) nemohla být 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. OSSZ Blansko 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).

[9] Stěžovatelka dále upozornila na specifika fungování obdobných spolků jako je Senior klub Zlatuška, z. s. (dále též „spolek“), v němž pobývala opečovávaná, a vznesla otázku, zda se vůbec jedná o činnost asistenta sociální péče, nebo se jedná o výkon závislé práce a tyto osoby by neměly být účastny důchodového pojištění z titulu náhradní doby pojištění, ale z titulu zaměstnání.

[10] Závěrem stěžovatelka uvedla, že nezpochybňuje 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.

[11] Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, 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. Okolnosti faktického fungování spolku nejsou podle žalobkyně předmětem řízení o určení doby a rozsahu péče. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Na nyní projednávanou věc se užije § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, podle něhož platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.* V nyní posuzované věci

pokračování

totíž krajský soud rozhodl po nabytí účinnosti příslušné novely s. ř. s. a současně rozhodoval specializovaný samosoudce (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 Azs 196/2021-30, ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Azs 184/2021-36, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, či ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34).

[15] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k hodnocení toho, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Při tom vycházel ze závěrů usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, v němž kasační soud vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Z uvedeného usnesení plyne, že kasační stížnost lze přijmout k meritornímu přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního právního pochybení krajského soudu.

[16] Nutno dodat, že nepřijatelnost je možno aplikovat i na kasační stížnosti podávané správním orgánem, pouze s tím rozdílem, že se nevyžaduje naplnění požadavku, že pochybení krajského soudu musí představovat zásah do hmotněprávního postavení stěžovatele (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016-55 či usnesení ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 435/2017-24).

[17] Nejvyšší správní soud shledal v posuzované věci právní pochybení krajského soudu, které zakládá přijatelnost kasační stížnosti i její důvodnost.

[18] Předmětem sporu je především výklad § 5 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 14 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Výkladem těchto ustanovení za obdobných skutkových okolností se Nejvyšší správní soud zabýval v aktuálním rozsudku ze dne 9. 1. 2024, č. j. 8 Ads 390/2021-52 (jímž zrušil rozsudek č. j. 33 Ad 16/2020-66, z nějž krajský soud při svém posouzení vycházel). V nynější věci nevystal důvod se od závěrů osmého senátu jakkoliv odchýlit.

[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.

[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] Podle § 14 odst. 2 téhož zákona *tutéž 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. Ačkoliv požadavek na určitou absolutní hodnotu časového rozsahu poskytování péče v citovaných ustanoveních výslovně uveden není, nelze 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 nepřímě zahrnuje i požadavek na její určitý časový rozsah.

[23] K závěru, že z citovaných ustanovení vyplývá podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče, aby mohla být pečující osobě uznána náhradní doba pojištění, lze však spolehlivě dospět i na základě dalších výkladových metod (k důvodu jejich aplikace viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

[24] Z hlediska systematického výkladu daného ustanovení je 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. 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. 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.

[25] I v nyní řešené věci lze proto vycházet ze závěrů rozsudku č. j. 5 Ads 66/2018-52, který se týkal náhradní doby pojištění pečující osoby blízké. V tomto rozsudku kasační 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.“ Svůj právní názor pak shrnul do následující 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

pokračování

poskytované péče nezbytný pro získání náhradní doby pojištění, neboť péči poskytovanou při běžném výkonu zaměstnání nepovažuje pro tento účel za dostatečnou.

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

[27] 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 3 Ads 37/2003-49, č. 410/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 5. 2015, č. j. 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. Aby mohla být péče označena za soustavnou a aktivní, musí být nepochybně vykonávána v nezanedbatelném časovém rozsahu.

[28] Rovněž u dalších náhradních dob pojištění upravených v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění lze dovést určitý nezbytný časový rozsah. 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.

[29] 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.

[30] Oporu pro závěr o určitém minimálním časovém rozsahu poskytované péče, který musí být splněn, aby mohla být pečující osobě uznána náhradní doba pojištění, poskytuje rovněž historický výklad příslušných ustanovení.

[31] 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. Z odůvodnění poslaneckého pozměňovacího návrhu vyplývá, že jeho cílem bylo narovnat rozdíl mezi asistenty sociální péče a pečujícími osobami blízkými (podrobně rozsudek č. j. 8 Ads 390/2021-52). 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.

[32] Z hlediska historického výkladu je významnější předchozí novelizace § 5 odst. 1 písm. s) [nyní písm. d)] 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 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.“

[33] 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. Z vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 248/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, která upravovala jednotlivé stupně bezmocnosti a vymezovala blíže podmínky osobní péče přitom vyplývalo, 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 [§ 2 odst. 4 vyhlášky, definice osoby převážně a úplně bezmocné]. 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.

[34] 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 určitém časovém 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.

pokračování

[35] V neposlední řadě vyplývá podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče pro účely jejího uznání jako náhradní doby pojištění také ze smyslu a účelu zákona. V tomto ohledu 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.

[36] 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. Osobní péče o osobu závislou na pomoci v příslušném stupni závislosti přitom 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. V opačném případě, tedy pokud by postačoval toliko výkon péče v největším rozsahu (bez ohledu na to jakém), by mohl náhradní dobu pojištění získat asistent sociální péče, který by poskytoval péči např. v rozsahu 30 minut denně, pokud by poskytoval péči v největším rozsahu. To však nepochybně smyslem a účelem zákona není.

[37] 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.

[38] 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 totiž výklad 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 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.

[39] 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.

[40] Jak plyne z výše uvedeného, podmínka minimálního časového rozsahu poskytované péče vyplývá z platné právní úpravy. Je 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.

[41] 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 Blansko vycházely ze stejných úvah jako v nyní řešené věci. Tyto námitky tudíž nejsou důvodné.

[42] Jelikož pak 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, a na projednávaný případ naopak nahlížel výhradně optikou svého nesprávného právního názoru, 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. Nejvyšší správní soud nepřehlédl bod [44] napadeného rozsudku, v němž krajský soud naznačil, že ani optikou výše formulovaného právního názoru nemusí obstát závěr stěžovatelky, že žalobkyni nelze v době od 1. 9. 2018 do 2. 12. 2019 považovat za osobu pečující osobně o L. R., a to s ohledem na rozsah péče, kterou jí žalobkyně osobně poskytovala. Je nyní na krajském soudu, aby rozhodnutí stěžovatelky přezkoumal veden vysloveným právním názorem a řádně zdůvodnil, proč případně nemá jí vyslovený závěr oporu v učiněných skutkových zjištěních. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby předjímal, k čemu krajský soud dospěje.

pokračování

[43] S ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud proto v dalším řízení vyhodnotí, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav pro své závěry a případně zda jejich závěry obstojí v situaci, v níž musí být prokázáno, že žalobkyně osobně pečovala o opečovávanou v časovém rozsahu, který jí bránil ve výkonu výdělečné činnosti.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu